Der Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde der
Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg (Lahn)

vorgelegt von

Erich Arlt
Gerichtsassessor
aus Fürstenwalde (Spree)

Marburg (Lahn) 1936

Der Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde der
Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg (Lahn)

vorgelegt von

Erich Arlt
Gerichtsassessor
aus Fürstenwalde (Spree)

Marburg (Lahn) 1936

Fürstenwalder Buch- und Steindruckerei Bruno Schulze

Als Dissertation von der
Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am 7. Dezember 1925.

Berichterstatter:
Professor Dr. Fr. André.

Meiner lieben Mutter!

Schrifttum.

Amtliche Begründung zum Entwurf eines Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt, 1922 (Amtl. Begr.).

Appelius: Die Behandlung jugendlicher Verbrecher und verwahrloster Kinder, 1892.

Bäumer-Hartmann-Becker: Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt. Auf Grund amtlichen Materials herausgegeben. Verlag: Herbig, Berlin, 1923 (Bäumer).

Beeking: Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt und die Caritas. Bd. 3 der Schriften zur Jugendwohlfahrt. Verlag: Caritas, Freiburg i./Br., 1923 (Beeking).

Behrend, Stranz-Hurwitz: Sammlung von Wohlfahrtsgesetzen des Deutschen Reiches und Preußens. Teil I und II. Verlag: De Gruyter, Berlin, 1923—1925.

Beiträge zur Reform des Strafprozesses (Adickes, Aschrott, v. Lilienthal, v. Liszt), Bd. 1, Berlin, 1908.

Bericht über den Deutschen Jugendfürsorgetag in Berlin 1918: Jugendämter als Träger der öffentlichen Jugendfürsorge im Reich. Verlag: Heymann, Berlin, 1919.

Bericht des 29. Reichstagsausschusses über den Entwurf zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz. Reichstagsdrucksache 1920/22. Nr. 3959.

Bericht des Ausschusses für Bevölkerungspolitik des Preußischen Landtages über den Entwurf eines Ausführungsgesetzes zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz. Landtagsdrucksache Nr. 7630 A.

Blaum-Riebesell-Storck: Reichsjugendwohlfahrtsgesetz. Verlag: Bensheimer, Mannheim, 1924 (Blaum).

Blaum: Die Jugendwohlfahrt. Verlag: Klinkhardt, Leipzig, 1921.

Bovensiepen: Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt. Verlag: Geibel, Altenburg, 1922.

Caritas, Zeitschrift für Caritas-Wissenschaft, Caritas-Arbeit, XXII. Jahrg. (Caritas).

Denkschrift zu dem Entwurfe eines Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, eingereicht von der Sachverständigenkommission. Bezug: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1920 (Denkschrift der Sachverständigenkommission).

Denkschrift zu dem Entwurfe eines Reichsjugendgesetzes, herausgegeben vom Deutschen Caritas Verband. Verlag: Caritas, Freiburg i./Br., 1920.

Drewes-Sandré: Jugendwohlfahrtsgesetz und Jugendgerichtsgesetz. Verlag: De Gruyter & Co., Berlin und Leipzig, 1924 (Drewes-Sandré).

Engelmann: Die wichtigsten Bestimmungen des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt. Verlag: Jugendwohl, Freiburg i./Br., 1922.
Felisch: Ein deutsches Jugendgesetz. Verlag: Mittler, Berlin, 1917 (Felisch).
Festband zum 25jährigen Bestehen der Internationalen kriminalistischen Vereinigung, Berlin, 1914 (Festband der J.k.V.).
Fichtl: Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt. Verlag: Beck, München, 1922 (Fichtl).
Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1922 (Fleiner).
Friedeberg-Polligkeit: Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt. Verlag: Heymann, Berlin, 1923 (Friedeberg-Polligkeit).
Friedrichs: Jugendgerichts-, Jugendwohlfahrt- und Fürsorgepflichtgesetz. Verlag: Sack, Berlin, 1924.
Goeze: Das Reichsgesetz fur Jugendwohlfahrt und das Preußische Ausführungsgesetz, 2. Aufl. Verlag: Vahlen, Berlin, 1925 (Goeze).
Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. IV. Verlag: Fischer, Jena.
Hartmann: Leitfaden zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz. Verlag: Schulze, Hannover, 1923 (Hartmann).
Jugendfürsorge, Zentralorgan für die gesamten Interessen der Jugendfürsorge (bis 1920 erschienen), XIII. Jahrg. (Jugendfürsorge).
Juristische Wochenschrift.
Kiesow: Jugendgerichtsgesetz. Verlag: Bensheimer, Mannheim, 1923.
Lüders: Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt. Verlag: Neuer Staat, Berlin, 1923.
Polligkeit-Blumenthal: Das Preußische Ausführungsgesetz zum Jugendwohlfahrtsgesetz Verlag: Heymann, Berlin, 1925 (Polligkeit-Blumenthal).
Preuß: Das städtische Amtsrecht in Preußen.
Das Recht. Rundschau für den deutschen Juristenstand (Recht).
Rehm: Das Kind in der Gesellschaft. Verlag: Reinhardt, München, 1925 (Rehm).
Ring: Jahrbuch für Entscheidungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, Bd. 2. Verlag: Vahlen, Berlin, 1925 (Ring).
Rundschau für Kommunalbeamte, 31. Jahrgang. Verlag: Vahlen, Berlin.
Schlosser: Jugendfürsorgegesetz, Berlin, 1918.
Schlosser: Die Zukunft der Jugendfürsorge, Berlin, 1919.
Seiffert: Landesjugendämter. Verlag: Marhold, Halle, 1918.
Simon: Das Jugendrecht, ein soziologischer Versuch, in Schmollers Jahrbuch, Bd. XXXIX, 1915.
Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt; herausgegeben von Dr. Ludwig Heide. Verlag: Fischer, Jena (Soziale Praxis).
Stier-Somlo: Preußische Verwaltungsgesetze. Verlag: Schweitzer, Berlin und München, 1912 (Stier-Somlo).
Verhandlungen des ersten Deutschen Jugendgerichtstages. Verlag: Teubner, Leipzig, 1909.
Verhandlungen des Reichstages, erste Wahlperiode, 1920/21, Reichstagsdrucksache Nr. 1616 (Reichstagsverhandlungen).
Verhandlungen des Preußischen Landtages, Drucksache Nr. 4040 (Preußischer Landtag).
Verhandlungen des Preußischen Staatsrats: 16. Sitzung vom 16. V. 23. (Preußischer Staatsrat).

Volkswohlfahrt. Amtsblatt und Halbmonatsschrift des Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt. Verlag: Heymann, Berlin, (Volkswohlfahrt).
Weber: Jugendfürsorge im Deutschen Reich. 6. und 7. Heft der Schriften zur deutschen Politik. Verlag: Herder, Freiburg i./Br., 1923 (Weber).
Wedermann: Ein deutsches Jugendgesetz vom Gesichtspunkte der angewandten Rechtspflege beurteilt. Verlag: Landesverein für innere Mission in Bayern, Nürnberg, 1917.
Zeitschrift für soziale Hygiene, Fürsorge und Krankenhauswesen, 1921 (Zeitschrift für soziale Hygiene).
Zentralblatt für Vormundschaftswesen, Jugendgerichte und Fürsorgeerziehung. (Ab XVI. Jahrg.: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt.) Herausgegeben von Dr. Adolf Grabowsky. Verlag: Heymann, Berlin (Zentralblatt).

Reichsgesetzblatt (R.G.Bl.).
Preußische Gesetzsammlung (Ges.S.).
Justizministerialblatt (J.M.Bl.).
Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922 (R.G.Bl. 1922, I, S. 633) (R.J.W.G.).
Einführungsgesetz zum Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922. (R.G.Bl. 1922, I, S. 647) (E.G.R.J.W.G.).
Ermächtigungsgesetz vom 8. Dezember 1923 (R.G.Bl. 1923, I, S. 1179).
Verordnung über das Inkrafttreten des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt vom 14. Febr. 1924 (R.G.Bl. 1924, I, S. 110) (Verordnung).
Preußisches Ausführungsgesetz zum Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 29. März 1924 (Ges S. 1924, S. 189) (Pr.A.G.).
Ausführungsanweisung des Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt zum Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt und zum Preußischen Ausführungsgesetz (Volkswohlfahrt, 1924, S. 167) (Pr.Ausf.Anw.).
Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Febr. 1924 (R.G.Bl. 1924, I, S. 100).
Preußische Ausführungsverordnung zur Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 17. April 1924 (Ges.S. 1924, S. 210).
Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919 (R.G.Bl. 1919, S. 1383).
Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (Ges.S. 1883, S. 195) (Landesverwaltungsgesetz).
Zuständigkeitsgesetz vom 1. Aug. 1883 (Ges.S. 1883, S. 237).
Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 (Ges.S. 1911, S. 115).
Provinzialordnung für die östlichen Provinzen vom 29. Juni 1875 in der Fassung vom 22. März 1881 (Ges.S. 1875, S. 176; Ges.S. 1881, S. 233) (Provinzialordnung).
Östliche Städteordnung vom 30. Mai 1853 (Ges.S. 1853, S. 114).
Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891 (Ges.S. 1891, S. 233).
Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920 (Ges.S. 1920, S. 123) nebst Novelle vom 7. Okt. 1920 (Ges.S. 1920, S. 435) (Groß-Berlin Gesetz).

Gliederung.

Leitsatz:

„So oft ich über die Wege zur Beförderung des allgemeinen Wohles nachdenke, komme ich auf dasselbe: Daß das menschliche Geschlecht sich nur vervollkommnen wird, wenn die Erziehung der Jugend eine bessere Gestalt erlangt." Leibniz.

Einleitung.

„Der Krieg hat die Verwilderung und die Verwahrlosung der Jugend in sittlicher und körperlicher Beziehung nach Grad und Umfang so gesteigert, daß daraus die schwersten sittlichen Schäden und Gefahren für die Jugend und damit für Deutschlands Zukunft und Wiederaufrichtung erwachsen können, wenn nicht schnellstens die notwendigen Gegenmaßnahmen in die Wege geleitet werden . . . Der Jugend Wohlfahrt muß höchstes Gesetz sein." Aus diesen beiden Sätzen, welche der amtlichen Begründung zum Entwurf eines R.J.W.G.[1]) entnommen sind, dürfte schon zur Genüge hervorgehen, wie sehr man auch an amtlicher Stelle im Hinblick auf die Lage der Jugendlichen die Notwendigkeit der Schaffung einheitlicher Normen auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt erachtete.

Mit Stolz können wir zurückblicken auf die blühende Entwicklung, welche unser deutsches Wirtschaftsleben im weitesten Sinne des Wortes in den Jahren vor 1914 genommen hatte. Es dürfen aber hierbei auch nicht die Schattenseiten übersehen werden, welche diese Tatsache im unmittelbaren Gefolge haben mußte: Die körperliche und sittliche Schwächung der Jugendlichen, der Verlust an Kraft und leiblicher sowie seelischer Gesundheit, und zwar vor allem in den Reihen der Arbeiterjugend, hatte einen ungeheuren Umfang angenommen. Es soll nicht verkannt werden, daß auch schon vor dem Kriege umfassende Maßnahmen auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt, insbesondere von privater und kirchlicher Seite, ergriffen worden sind; aber es fehlten die großen Gesichtspunkte, die einheitliche Zusammenfassung, kurz die Organisation. Blickt man zurück in die Zeit vor dem Inkrafttreten des R.J.W.G., so sieht man sich einer Unzahl von amtlichen Stellen gegenüber, die sich alle in irgendeiner Form mit Fragen der Jugendwohlfahrt bzw. des Jugendrechts zu befassen hatten. Es sei hier nur auf die wichtigsten Stellen hingewiesen: Die Vormundschaftsgerichte für das Vormundschaftswesen, die Gemeinden für den Gemeindewaisenrat, die Orts- und Landarmenverbände für die Pflege armer Kinder, meist die Polizeiverwaltungsstellen für das Zieh- und Haltekinderwesen, die Versicherungsanstalten für die Waisenkinderfürsorge, die Länder bzw. die verschiedensten Arten der Selbstverwaltungskörper für

[1]) Amtl. Begr., S. 19.

das große und wichtige Gebiet der Fürsorgeerziehung. Diese Zersplitterung der zuständigen Stellen mußte naturgemäß ein zuweilen höchst unliebsames und unfruchtbares Neben-, wenn nicht Gegeneinanderarbeiten der einzelnen Stellen zur Folge haben. Wie weit die Zersplitterung ging, das läßt sich vielleicht am besten an einem konkreten Beispiele nachweisen, welches wir gleichfalls der amtlichen Begründung[2]) entnehmen: „So untersteht ein uneheliches Kind, das unter Berufsvormundschaft steht, Armenunterstützung bezieht und in Kost und Pflege gegeben ist, abgesehen von der Mitwirkung einer freiwilligen Tätigkeit, der Aufsicht: 1. des Vormundschaftsgerichts und des kommunalen Berufsvormundes, 2. des Gemeindewaisenrats, 3. des zuständigen Orts- und Landarmenverbandes und 4. der Polizeibehörden."

War es vor dem Kriege ein immerhin begrenzter Kreis von Jugendlichen, der der Jugendfürsorge und Jugendpflege bedurfte, so trat hierin eine Wandlung ein mit der Länge des Krieges. Die Erziehungsgewalt des Vaters fehlte, die wirtschaftliche Not stieg mehr und mehr, schließlich machten sich die in ihrer Bedeutung für die Entwicklung der Jugendlichen nicht zu unterschätzenden seelischen Einflüsse des Krieges in stets steigendem Maße bemerkbar. Doch nicht allein der Krieg, sondern vor allem die Staatsumwälzung und die sich anschließenden Nachkriegsjahre sind es gewesen, in denen vor allem die Gründe für die außerordentlich weitgehende Lockerung aller jugendlichen Sitte und Moral zu suchen sind. Der Kreis der Jugendlichen, für welche, sei es in fürsorgerischer, sei es in pflegerischer Hinsicht, eingegriffen werden mußte, zog immer weitere Grenzen; so konnte es denn nicht ausbleiben, daß immer mehr Stimmen laut wurden, die die Schaffung eines Gesetzes forderten, durch welches eine größere Einheitlichkeit im Jugendrecht herbeigeführt werde. Ich darf hier darauf hinweisen, daß in einigen Kreisen sogar die Forderung eines Reichsjugendgesetzes erhoben wurde, in welchem das gesamte Jugendrecht, sowohl das private wie das öffentliche, enthalten sein sollte. Gegen diese Forderung wurden aber Bedenken laut dahingehend, daß unsere deutsche Gesetzgebung nicht nach den Unterschieden von Alter und Geschlecht, sondern nach sachlichen Rechtsgebieten eingeteilt sei; vor allem aber war es ein Gesichtspunkt, aus welchem man die Schaffung eines einheitlichen Reichsjugendgesetzes in den Nachkriegsjahren als unzweckmäßig ablehnen mußte: Die Verzögerung, die sich durch die Ausarbeitung eines solchen Reichsjugendgesetzes mit Notwendigkeit ergeben mußte, konnte bei der Wichtigkeit der einzelnen in absehbarer Zeit zu erfüllenden Aufgaben auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt nicht in Kauf genommen werden.

Es genüge hier die Feststellung, daß es ja garnicht so sehr an den materiell-rechtlichen Grundlagen im Jugendrecht fehlte, sondern daß es vielmehr die formell-rechtliche Seite des Jugendrechts war, bei welcher sich ständig mehr klaffende Lücken zeigten, deren Beseitigung in möglichst kurzer Zeit bei den damaligen Verhältnissen als die Hauptaufgabe der gesetzgebenden Organe angesprochen werden mußte; es mußte eben vor allem der Zersplitterung aller der für die Jugendwohlfahrt zuständigen

---

[2]) Amtl. Begr., S. 20.

Stellen abgeholfen werden. Als durchaus zutreffend sei hier ein Satz aus der amtlichen Begründung[3]) angeführt: „Die Wurzel des Übels . . . liegt nicht so sehr im materiellen Recht, wie im Mangel an einheitlicher Organisation".

Behörden und Sachverständige waren sich durchaus darüber einig, daß das groß angelegte Werk der sozialen Jugendfürsorge nur dann praktische Erfolge zeitigen werde, wenn ein Organ geschaffen wird, das gewissermaßen als Mittelpunkt alle übrigen tätigen Kräfte in sich sammelt, ordnet und sie zu einem höheren Ganzen vereinigt. Und dieses Organ ist die Jugendwohlfahrtsbehörde, wie sie im Abschnitt II des R.J.W.G. ihre gesetzliche Grundlage gefunden hat; als die wichtigste Jugendwohlfahrtsbehörde ist das Jugendamt zu nennen; das Landesjugendamt und das Reichsjugendamt sind vor allem im Interesse der Einheitlichkeit in Ländern und Reich geschaffen worden.

Es soll daher die Aufgabe der vorliegenden Abhandlung sein, darzustellen, wie sich im einzelnen der Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden gestaltet; auf die Erläuterung ihrer Aufgaben wird nur in den Fällen einzugehen sein, wo sich dies im Interesse der Geschlossenheit der Gesamtdarstellung als erforderlich erweist.

I. Die Entwicklung des Jugendrechts in Deutschland.

Es darf hier zunächst die Entwicklungsgeschichte des Jugendrechts in Deutschland erörtert werden. Der Begriff „Jugendrecht" steht in engstem Zusammenhange mit dem Begriff „Jugendwohlfahrt", welch letzterer wieder einzugliedern ist in den Oberbegriff „Volkswohlfahrt". Unter Jugendrecht und Jugendwohlfahrt hat man den Inbegriff aller derjenigen Normen, Organisationen, Maßnahmen und Einrichtungen zu verstehen, die der Förderung der Jugend in wirtschaftlicher, körperlicher und geistig-moralischer Hinsicht zu dienen bestimmt sind.

A. Unter dem Gesichtspunkt des Alters.

Welche Entwicklung hat nun das Jugendrecht in Deutschland genommen?[4]) — — Bei der Betrachtung des älteren deutschen Rechts ist vor allem hinzuweisen auf die frühe selbständige Stellung der Jugendlichen. Die rechtlich anerkannte Volljährigkeit trat bereits wenige Jahre nach der vollendeten Entwicklungszeit ein; auch in kirchenrechtlicher Beziehung zeigt sich diese Tatsache, denn ein 15jähriger Jugendlicher konnte durchaus ein vollberechtigtes Gemeindemitglied sein. Ein grundlegender Wandel trat durch die Reception des römischen Rechts ein, welches auch auf dem in Frage stehenden Gebiete seinen Einfluß nicht verfehlte.

---

[3]) Amtl. Begr., S. 21.

[4]) Vergl. zu dieser Frage insbes. Blaum, S. XX.

Vergl. ferner zu den Darlegungen über die Entwicklungsgeschichte und über die großen vorweggenommenen Gesichtspunkte des R.J.W.G. (Abschn. I—III) die dazu gehörigen Ausführungen von Polligkeit, Weber, Wuermeling u. a.

Im römischen Recht ist eine außerordentlich lang anhaltende Unselbständigkeit der Jugendlichen festzustellen; in vielfacher Hinsicht kommt die rechtliche Behandlung der Jugendlichen im römischen Recht mehr der einer res, denn der einer persona gleich. Aber nicht nur der Einfluß des römischen Rechts, sondern auch die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands im Mittelalter ist es gewesen, die für die verhältnismäßig lang andauernde rechtliche Unselbständigkeit eine Erklärung zu bieten vermag; es kann hier deutlich der Umfang der Wechselwirkungen in den Beziehungen zwischen Wirtschaft und Recht im Sinne Stammlers festgestellt werden. Im Mittelalter waren es in Deutschland vor allem die Zünfte, die für die Entwicklung des Jugendrechts von Bedeutung waren. Lange währte die wirtschaftliche Abhängigkeit des Handwerksgesellen von seinem Arbeitgeber, lange währte damit die rechtliche Unselbständigkeit. Dieser Zustand hielt aber nur so lange an, als eine wirkliche wirtschaftliche Abhängigkeit im engsten Sinne des Wortes vom Arbeitgeber vorhanden war.

Als im 19. Jahrhundert sich immer mehr der Fabrikbetrieb durchsetzte und damit im Gegensatz zum Gesellentum im Zeitalter der Zünfte das enge persönliche Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer entfiel, da mußte der tatsächlichen Selbständigkeit auch die rechtliche Selbständigkeit folgen. So hat denn das BGB. im § 2, hier abgesehen von den Sondervorschriften der §§ 3 Abs. I (Volljährigkeitserklärung) und 2229 Abs. II (Testierfähigkeit), die Volljährigkeit mit der Vollendung des 21. Lebensjahres normiert. Nach der Reichsverfassung von 1919 ist ein Jugendlicher bereits mit Vollendung des 20. Lebensjahres zur Ausübung des aktiven Wahlrechts befugt; die Entwicklung geht wohl dahin, auch die bürgerlich-rechtliche Volljährigkeit mit Vollendung des 20. Lebensjahres eintreten zu lassen. Soweit die rechtlichen Bestimmungen in Rücksicht auf das Alter der Jugendlichen.

B. Unter dem Gesichtspunkt der Hilfsbedürftigkeit.

Ungleich wichtiger, besonders in Hinsicht auf den vorliegenden Gegenstand, erscheint aber die Frage nach der Entwicklung derjenigen rechtlichen Grundsätze, welche auf Grund der rechtlichen und wirtschaftlichen Hilfsbedürftigkeit der Jugendlichen zur Anwendung kamen. Zu jeder Zeit und in allen Ländern hat sich der Grundsatz durchgesetzt, daß den Jugendlichen von der Rechtsordnung ein besonderer Schutz gewährt werden müsse. Der natürliche Schutz der Jugendlichen liegt in dem Familienverband, der auch heute noch, trotz aller vom Staate gesetzter jugendrechtlicher Normen, die entscheidendste Rolle zu spielen berufen ist. Wie aber gestaltet sich die Lage der Kinder, die des erwähnten Schutzes im Familienverbande ermangeln, sei es vollkommen, oder doch in erheblichem Maße? Dies ist der Fall bei den Waisen und unehelichen Kindern.

Hier war bereits früh der Schutz seitens der öffentlichen Verbände eingesetzt worden; es sei hier nur an die Entwicklung des Vormundschaftswesens in seinen verschiedensten Formen erinnert. Des ferneren muß festgestellt werden, daß gleichfalls verhältnismäßig früh rechtliche Bestimmun-

gen geschaffen wurden, die einen verwahrlosten oder gefährdeten Jugendlichen wieder auf den rechten Weg zurückbringen sollten; unser bisheriges Fürsorgeerziehungsgesetz ist in dieser Hinsicht nicht etwa als ein Anfang, sondern als eine bereits sehr ausgebildete Form des Jugendschutzes anzusprechen.

In den letzten Jahren vor dem Kriege war die jugendrechtliche Entwicklung bereits so weit gediehen, daß man das Wort von dem „Rechte des Kindes auf Erziehung“ prägte, welchem Grundsatz dann in der neuen Reichsverfassung[5]), wenn auch durchaus noch nicht in klarer Form, Ausdruck verliehen worden ist; nach diesem Artikel ist die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern. Sehr viel weiter geht in dieser Beziehung das R.J.W.G., wenn es in seinem § 1 Abs. III von dem „Anspruch des Kindes auf Erziehung“ spricht. Allerdings erfährt dieser „Anspruch“ insofern eine gewisse Einschränkung, als die Begründung zum R.J.W.G. ausdrücklich erklärt, daß § 1 keinen klagbaren Anspruch des Kindes auf Erziehung gewährt, sondern nur die Verantwortung des Staates im Falle der Nichterfüllung der Erziehungspflicht seitens der Eltern genau festlegen will. § 1 Abs. II Satz 1 stellt nur den Grundsatz des aushilflichen Eintritts der öffentlichen Jugendhilfe auf[6]). So sind in das Jugendrecht, dessen Normen zunächst meist einen rein privatrechtlichen Charakter trugen, mehr und mehr öffentlich-rechtliche Gesichtspunkte eingedrungen.

C. Die weitgehende Zersplitterung im Jugendrecht.

1. In materieller Beziehung.

Es würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, wollte ich im einzelnen all die gesetzlichen Bestimmungen aufzählen, welche in irgendeiner Hinsicht mit der Materie des Jugendrechts in Verbindung stehen. Ein großer Teil findet sich im BGB.; hier sei nur hingewiesen auf die Bestimmungen über Name und Wohnsitz des Kindes, über die Haftung der Minderjährigen, über die elterliche Gewalt, über die Stellung des unehelichen Kindes, über das Vormundschaftswesen. An Bestimmungen mit überwiegend öffentlich-rechtlicher Natur sind zu nennen: Das Jugendgerichtsgesetz regelt die Strafmündigkeit; die Landesgesetze regeln die Fürsorgeerziehung[7]); die Reichsversicherungsordnung regelt die Krankenversicherung und Unfallfürsorge der jugendlichen Arbeiter; sie trifft gleichfalls Bestimmungen für die Waisenfürsorge, deren Träger die Landesversicherungsanstalten sind; das Kinderschutzgesetz von 1903 und die Gewerbeordnung regeln den gewerblichen Kinder- und Jugendschutz; das Unterstützungswohnsitzgesetz regelt die öffentliche Armenpflege für Jugend-

---

[5]) Reichsverfassung, Art. 120.

[6]) Ring, S. 87.

[7]) Heute ist jedoch maßgebend, wenn auch mit starken Vorbehalten zugunsten der Landesgesetzgebung, die Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924.

liche, allerdings erst nach Beendigung des 16. Lebensjahres; das Reichsversorgungsgesetz von 1920 regelt die Kriegerwaisenfürsorge.

2. In formeller Beziehung.

Aus dem Vorstehenden dürfte schon zur Genüge erhellen, wie weitgehend die Zersplitterung jugendrechtlicher Normen ist; diese Zersplitterung in materiell-rechtlicher Beziehung mußte notwendig auch eine Zersplitterung in formell-rechtlicher Beziehung im Gefolge haben. Als Träger der Jugendfürsorge treten uns da entgegen: Das Amts- und Vormundschaftsgericht, der Gemeindewaisenrat, das Schöffen- und Landgericht, die Fürsorgeerziehungsbehörde, der Orts- und Landarmenverband, die Polizei- und Gewerbeaufsichtsbehörde, die Ortskrankenkasse und Landesversicherungsanstalt und schließlich noch die verschiedensten Jugendpflege-Ausschüsse der Stadtgemeinden und Landkreise; also ein wirres Durcheinander, das außerstande war, auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt Erfolge zu zeitigen, die zu den schon früher nicht unbeträchtlichen Aufwendungen im rechten Verhältnis standen.

Diese Zersplitterung der Jugendwohlfahrtsarbeit sowohl nach der materiell-rechtlichen, wie besonders nach der formell-rechtlichen Seite hin bedurfte dringend des Wandels, welche Tatsache besonders brennend wurde auf Grund der durch die Kriegs- und Nachkriegsverhältnisse für die Jugendlichen eingetretenen Verhältnisse. Außerordentlich notwendig war die Schaffung einer Behörde für öffentliche Jugendfürsorge, also eine Zentralstelle für alle Fragen und Maßnahmen, die in das Gebiet des Jugendrechts und der Jugendwohlfahrt fallen. Diese Behörde, nämlich das Jugendamt, ist nun vom R.J.W.G. geschaffen und damit zumindest in formell-rechtlicher Hinsicht ein gewisser Abschluß zu verzeichnen.

II. Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz.

A. Seine Entwicklungsgeschichte.

Im folgenden soll nun zunächst die Geschichte des R.J.W.G. in ihren einzelnen Entwicklungsphasen dargestellt werden, woran sich dann ein kurzer Überblick über das System des R.J.W.G. anschließen wird.

1. Die Vereinheitlichungsbestrebungen im Jugendrecht.

Bevor ich auf die eigentliche Entwicklungsgeschichte des R.J.W.G. eingehe, soll ausgeführt werden, in welcher Weise sich die Vereinheitlichungsbestrebungen — — in dieser Hinsicht kann das R.J.W.G. als ein gewisser Schlußpunkt angesprochen werden — — auf dem Gebiete des Jugendrechts entwickelt haben; hierbei ist es natürlich am zweckmäßigsten, in zeitlicher Reihenfolge vorzugehen.

Diese Entwicklungsgeschichte nimmt ihren Ausgangspunkt vom Jugend-, Straf- bzw. Strafprozeßrecht; dies erscheint natürlich, wenn man bedenkt, daß es ja vor allem die straffällige Jugend war, in deren Interesse gesetzgeberische Maßnahmen weitaus im Vordergrunde standen. Hier sind zunächst die Bestrebungen der im Jahre 1889 gegründeten Inter-

nationalen kriminalistischen Vereinigung zu nennen, deren Hauptaufgabe zwar auf dem Gebiete des Jugendstrafrechts lag. Daß diese J.K.V. aber auch auf das übrige außerstrafrechtliche Jugendrecht einen großen Einfluß ausübte, geht aus den Ausführungen von Felisch[8]) und Helene Simon[9]) deutlich hervor. Nichtsdestoweniger liefen die Bestrebungen des letzten Jahrzehntes im vorigen Jahrhundert in der Hauptsache hinaus auf die Forderung der Schaffung eines Jugendstrafgesetzes; es sei hier vor allem auf die Abhandlung von Appelius[10]) aus dem Jahre 1892 hingewiesen, in welchem der Verfasser ein Reichsgesetz fordert, welches einheitliche Bestimmungen über die Bestrafung und die Fürsorgeerziehung Jugendlicher enthalten soll. In den nächsten Jahren nahm die strafrechtliche, bzw. strafprozessuale Jugendrechtsbewegung einen immer größeren Umfang an, vornehmlich unterstützt von der J.K.V. Zwei Regierungsentwürfe wurden im Jahre 1907 eingebracht mit dem Zwecke der Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozeßordnung sowie der Einrichtung von Jugendgerichten. In dem Jugendgerichtsgesetzentwurf, welcher gleichfalls in dem Jahre 1907 von Köhne[11]) veröffentlicht wurde, finden wir bereits einen scharf ausgeprägte Zentralisation: Zum mindesten in strafrechtlicher Beziehung sollen alle jugendrechtlichen Sachen vor dem Jugendrichter verhandelt werden.

Da trat in den Jahren 1908/09 eine Wandlung ein. Im Jahre 1908 wurde in England folgendes Gesetz erlassen: „Gesetz behufs Zusammenfassung und Verbesserung der Gesetzgebung betreffend den Schutz von Kindern und jugendlichen Personen, Erziehungs- und Besserungsanstalten, jugendliche Rechtsbrecher, sowie behufs Verbesserung der Gesetzgebung bezüglich der Kinder und jugendlichen Personen." Es kann natürlich in diesem Zusammenhange nicht näher auf den Inhalt dieses englischen Gesetzes eingegangen werden, doch dürfte schon aus der weiten Fassung der Gesetzesüberschrift erhellen, was der Gesetzgeber bezweckte: Einheitliche Zusammenfassung des gesamten Jugendrechts. Die Folge dieses englischen Gesetzes für Deutschland war, daß man auch bei uns den weitgehenden Unterschied zwischen Jugendstrafgesetz und Jugendgesetz erkannte. Jugendstrafgesetz ist der engere, Jugendgesetz der weitere Rahmen, der das erstere durchaus in sich aufzunehmen vermag.

Im Jahre 1909 fand nun in Charlottenburg der erste deutsche Jugendgerichtstag statt. Hier hielt einer der bewährtesten Vorkämpfer auf dem Gebiete des Jugendrechts einen bedeutungsvollen Vortrag: „Gesetzgeberischer Ausblick". In diesem seinen Vortrag tritt Felisch[12]) sehr entschieden für die Schaffung eines einheitlichen Jugendgesetzes auf der Grundlage einer einheitlichen Jugendpolitik ein; das Endziel aller Jugendfürsorge müsse eine „Erziehung der Jugend zu tüchtigen Erwachsenen" sein.

---

8) Felisch: Einfluß der J.K.V. auf die Behandlung der Jugendlichen im Festbd. der J.K.V., S. 366 ff.

9) Helene Simon: Das Jugendrecht, ein soziologischer Versuch, in Schmollers Jahrbuch XXXIX, S. 227 ff.

10) Appelius: Die Behandlung jugendlicher Verbrecher und verwahrloster Kinder.

11) Köhne: Beiträge zur Reform des Strafprozesses, Bd. 1, S. 1 ff.

12) Vergl. Verhandlungen des ersten Deutschen Jugendgerichtstages, S. 85.

Aber noch war die Bedeutung des Gedankens, für welchen Felisch unermüdlich kämpfte, keineswegs allgemein erkannt. Als im Jahre 1912 in München die 15. deutsche Landesversammlung der J.k.V. tagte, wurde der Antrag von Felisch, ein einheitliches Jugendgesetz zu schaffen, wodurch das gesamte öffentliche und bürgerliche Recht der Jugend geregelt werde, abgelehnt.

In dieser Zeit tritt uns nun eine Erscheinung entgegen, die sich dann in den Kriegs- und Nachkriegsjahren auf dem Gebiete des Rechts- und Wirtschaftslebens des öfteren wiederholen sollte. Überall da, wo Reichs- und Landesstellen nicht tatkräftig eingriffen, regte sich der gesunde Bürgersinn in den einzelnen Selbstverwaltungskörpern, welcher so manchen Gedanken, über den bisher nur ständig debattiert worden war und der dann schließlich abgelehnt wurde, mit den besten Erfolgen in die Praxis umsetzte.

So auch auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt. Bereits im Jahre 1910 wurde in Hamburg von Dr. Johannes Petersen die Behörde für öffentliche Jugendfürsorge ins Leben gerufen[13]); damit war eine Zentralstelle geschaffen, in welcher sich alle Arbeiten, welche mit dem Gebiete der Jugendfürsorge zusammenhingen, vereinigten. Da sich diese Einrichtung in Hamburg bewährte, so führten auch bald andere Großstädte dieselbe in ihren Verwaltungen ein, wie z. B. Dresden, Frankfurt/Main, Lübeck, Halle, Mannheim u. a.

Mit Kriegsausbruch mußte natürlich die Jugendgesetzfrage, ebenso wie auch sehr viele andere sozialpolitische Angelegenheiten, einstweilen etwas in den Hintergrund treten; auf der anderen Seite ist aber stets daran zu erinnern, daß alle Fragen aus dem Gebiete des Jugendrechts und der Jugendwohlfahrt durch den Ausbruch des Krieges gleichsam in ein neues Kleid gehüllt wurden. Trotz des Krieges — oder besser gesagt gerade wegen der unseligen Einflüsse des Krieges auf die Jugendlichen — läßt Felisch nicht ab, immer weiteren Kreisen die Notwendigkeit des Erlasses eines deutschen Jugendgesetzes vor Augen zu führen. Als Felisch im Jahre 1916 auf der Hauptversammlung des evangelischen Erziehungsamtes über diese Fragen einen längeren Vortrag hielt, da kam es zu einer lebhaften Aussprache, als deren Ergebnis aber festgestellt werden muß, daß selbst die Gegner von Felisch grundsätzlich seinen Ausführungen beitraten. Der Weg ebnete sich mehr und mehr; das gleiche Ziel stand allen vor Augen, nur in Bezug auf die Mittel ging man noch auseinander, insofern nämlich, als die Gegner von Felisch erklärten, es könne sich bei dem neu zu schaffenden Gesetze naturgemäß nur um ein Rahmengesetz handeln[14]).

Im Jahre 1917 bringt dann Felisch eine Schrift heraus, in welcher er im Zusammenhange alle die Fragen, welche auf dem Gebiete der Jugendfürsorge eine Rolle spielen, noch einmal aufwirft und eingehend beleuchtet. So konnte es denn nicht ausbleiben, daß sich an dieses Buch eine reiche Kritik und damit eine reiche Literatur anschloß. Ich kann hier natürlich nicht auf die gegnerischen Meinungen ausführlich eingehen; doch möchte ich hervorheben, daß die Anhänger der kirchlichen Jugendfürsorge keine

---

13) Vergl. Blaum, S. XXIX.
14) Vergl. Zentralblatt, VIII. Jahrg., S. 135 ff.

Bedenken gegen eine reichsrechtliche Regelung der Jugendwohlfahrt hatten, allerdings mit der Einschränkung, daß sie die vorwiegend erzieherischen Angelegenheiten — also wohl in der Hauptsache das Gebiet von Kirche und Schule — nicht vom R.J.W.G. mitergriffen wissen wollten[15]). Diesen Ausführungen von Wuermeling, die sich im wesentlichen mit denen von Felisch decken, ist beizutreten; nicht dagegen der Ansicht von Wedermann[16]), der erklärt, daß die von Felisch aufgestellten Forderungen bereits durch die jetzige Gesetzgebung erfüllt seien, während die übrigen der Ertüchtigung der Jugend dienenden Bestrebungen in das Gebiet der Jugendbildung und Jugenderziehung gehörten; an gewissen Stellen seiner Ausführung will Wedermann anscheinend bewußt die augenscheinlichen Mängel des Rechtszustandes bei der Jugendwohlfahrt nicht sehen.

Bei der Behandlung der Geschichte des R.J.W.G. dürfen vor allem zwei Organisationen nicht vergessen werden, welche, wenn auch nur mittelbar, einen entscheidenden Einfluß auf das Zustandekommen des R.J.W.G. ausübten; es sind dies der Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit und das Archiv deutscher Berufsvormünder. Diese beiden Organisationen setzten ihrerseits im Jahre 1916 die „Kommission für reichsgesetzliche Regelung der öffentlichen Jugendfürsorge" ein.

Im September 1918 wurde dann von den auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt führenden deutschen Vereinen der Deutsche Jugendfürsorgetag nach Berlin einberufen. Das Hauptreferat auf dieser Tagung erstattete Blaum über ein „Reichsgesetz für Jugendämter". Den Ausführungen Blaums schloß sich die Versammlung des Deutschen Jugendfürsorgetages in einer Entschließung an: „Schaffung von Jugendämtern in Stadt und Land als Träger der öffentlichen Jugendfürsorge (Fürsorge für arme Kinder, Waisenkinder, Kost- und Haltekinder, uneheliche Kinder, Fürsorgezöglinge)".

Auf Grund der Ausführungen von Blaum forderte man zur Verwirklichung dieser Ziele ein Reichsrahmengesetz, das nur folgende drei Punkte regeln soll:

1. Die Aufgaben der Jugendämter im allgemeinen.
2. Die Organisation der öffentlichen Jugendämter.
3. Die Verteilung ihrer Kosten.

Am Schluß der Tagung beauftragte dann der Deutsche Jugendfürsorgetag seinen Vorstand: „1. Bei den Reichsbehörden und dem Reichstag dahin zu wirken, daß eine solche verwaltungsmäßige Organisation der öffentlichen Jugendfürsorge sobald wie möglich in die Wege geleitet und die Errichtung von Jugendämtern in Stadt und Land den Bundesstaaten durch Reichsgesetz zur Pflicht gemacht wird; 2. alle weiteren Schritte zu tun, um das Verständnis für die Notwendigkeit einer reichsgesetzlichen Regelung der Errichtung von Jugendämtern in allen Volkskreisen zu wecken"[17]).

---

[15]) Vergl. hierzu die Ausführungen von Wuermeling in „Caritas" XXII. Jahrg, S. 337 ff.

Vergl. ferner „Jugendfürsorge", XIII. Jahrg., S. 43 ff.

[16]) Wedermann: Ein deutsches Jugendgesetz, vom Gesichtspunkte der angewendeten Rechtspflege beurteilt.

[17]) Vergl. Näheres: Jugendämter als Träger der öffentlichen Jugendfürsorge im Reich, S. 182.

Wenn Weber[18]) sagt, daß eine Klärung der vielumstrittenen Frage, ob Reichs- oder Landesgesetz, und eine grundsätzliche Festlegung der Grenze zwischen Reichs- und Landesrecht durch die Tagung des Deutschen Jugendfürsorgetages nicht erreicht worden sei, so ist ihm darin doch nicht ganz beizustimmen; aus den von Blaum aufgestellten Leitsätzen dürfte m. E. das Verlangen nach der Schaffung eines Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, und zwar als eines Rahmengesetzes, hervorgehen, d. h. der Schwerpunkt der materiellen Regelung soll einzelstaatlichen Ausführungsgesetzen überlassen werden.

Zwar konnten die Forderungen, welche der Deutsche Jugendfürsorgetag aufgestellt hatte, noch nicht sofort durchgeführt werden; Staatsumwälzung und sich anschließende widrige Ereignisse traten dazwischen. In Preußen war zwar noch vor der Revolution von der Preußischen Regierung ein Jugendfürsorgegesetzentwurf eingebracht worden; im Ausschuß des Abgeordnetenhauses wurde die bisherige Überschrift „Jugendfürsorgegesetz" in „Jugendwohlfahrtsgesetz" geändert — Zweck war die Einbeziehung der Jugendpflege — und es wurde in den Entwürfen die Schaffung von Landesjugendämtern, welche bei den preußischen Provinzen gebildet werden sollten, eingefügt. Durch die Staatsumwälzung wurden jedoch dann alle weiteren Beratungen des betreffenden Ausschusses jäh unterbrochen[19]).

Aber trotz Staatsumwälzung und sonstiger Unruhen lebten die Gedanken, die auf dem Deutschen Jugendfürsorgetage im Vordergrunde standen, fort, ja sie sollten auch, sobald dies die innenpolitische Lage nur in etwa zuließ, bald praktische Auswirkungen haben. Zunächst erfolgte die Beratung und Verabschiedung eines sächsischen Gesetzes über Wohlfahrtsämter, dessen Inhalt sich auf dem Gebiete der Säuglingsfürsorge und des Pflegekinderwesens mit den Forderungen des Deutschen Jugendfürsorgetages in weitestem Maße deckt.

Ungleich wichtiger ist das Württembergische Jugendamtsgesetz vom 8. X. 1919 und das am gleichen Tage verabschiedete Gesetz über die Berufsvormundschaft. Worin liegt nun die Bedeutung dieser beiden württembergischen Gesetze? Rein inhaltlich schließen sie sich eng an die Ergebnisse des Deutschen Jugendfürsorgetages an; sie konnten ohne wesentliche Änderungen dienen als Landesausführungsgesetze zu dem geforderten R.J.W.G. Es ist nicht zu weit gegangen, wenn man mit Blaum, dem Referenten für das Landesjugendamt Württemberg, sagt, daß diese beiden Gesetze in ihren wesentlichsten Teilen als Vorbild für das R.J.W.G. gedient haben. Mit Recht weist Blaum vor allem auf die eine Tatsache hin, daß Württemberg mit diesem seinen Vorgehen die Probleme der Organisation und Arbeit eines Jugendamts nunmehr auch für Mittelstädte und vor allem für Landkreise praktisch gelöst habe[20]).

Im Reich sollte die Entwicklung zum R.J.W.G. langsamer vor sich

---

18) Weber, S. 18, Fußnote 2.

19) Näheres über den Entwurf eines preußischen Jugendfürsorgegesetzes. Vergl. Schlosser: Jugendfürsorgegesetz und von dem gleichen Verfasser: Die Zukunft der Jugendfürsorge.

20) Vergl. Blaum, S. XXXIV.

gehen. Zwar war es der Sachverständigenkommission für öffentliche Jugendfürsorge unter dem Vorsitz von Kirchenrat Schlosser in Frankfurt a. M. gelungen, in die Reichsverfassung den Art. 7 Ziffer 7 hineinzubringen, wonach dem Reiche die Gesetzgebung über „die Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge" übertragen wurde.

2. Die eigentliche Entwicklungsgeschichte des R.J.W.G.

Haben wir uns bisher beschäftigt mit den jugendrechtlichen Bestrebungen bis zum R.J.W.G., so soll jetzt kurz die eigentliche Entwicklungsgeschichte des R.J.W.G. dargestellt werden.

Im Jahre 1920 legte die Reichsregierung, und zwar das Reichsministerium des Innern, den interessierten Fachverbänden einen vorläufigen Entwurf eines Reichsgesetzes vor. Zu diesem Vorentwurf nahmen nun die einzelnen Verbände Stellung, in Sonderheit die Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge und der Caritas-Verband, welch' letzterer sogar seinerseits wieder eine besondere Denkschrift zu diesem Entwurf ausarbeitete. Bei den Besprechungen mit den Landesregierungen mußten zahlreiche Änderungen an dem Entwurfe vorgenommen werden; auch sonst ergaben sich im Anschluß an diesen Entwurf zahlreiche Schwierigkeiten, deren Gründe vor allem in den finanzpolitischen Erwägungen der deutschen Länder zu suchen sind, bis schließlich die ganze Angelegenheit im Jahre 1920 eine Vertagung erfuhr. Da die Reichsregierung den Vorentwurf auch dem Reichsrat vorgelegt hatte, und deren beiden Meinungen stark voneinander abwichen, so treten uns jetzt zwei Fassungen des Entwurfes entgegen: Die der Reichsregierung und die des Reichsrats.

In dieser Form kam dann im März 1921 der Entwurf an den Reichstag[21]). Da die Unstimmigkeiten zwischen Reichsregierung und Reichsrat vor allem in drei Punkten — Reichsjugendamt, Kostenregelung und landesgesetzliche Vorbehalte — sehr weitgehend und einschneidend waren, wurde im April 1921 ein großer Sachverständigenausschuß zur Vorberatung der Reichstagsvorlage einberufen. Das Ergebnis der Beratungen, welche in diesem Sachverständigenausschuß geführt wurden, wurde niedergelegt in einer Denkschrift zu dem Entwurf eines R.J.W.G., als deren Verfasser Dr. W. Polligkeit, der Vorsitzende, und Dr. H. Eiserhardt, die Schriftführerin der Sachverständigenkommission, zu nennen sind.

Der Reichstag überwies daraufhin den Entwurf zur Beratung an den 29. Reichstagsausschuß, der in zwei Lesungen eingehend über den Entwurf beriet[22]). Mit den Anträgen des 29. Reichstagsausschusses versehen ging der Entwurf wieder an das Plenum des Reichstages, welcher ihn als „Reichsjugendwohlfahrtsgesetz" am 14. Juni 1922 verabschiedete.

Mit Bezug auf das Inkrafttreten des R.J.W.G. ist folgendes zu bemerken. Nach dem Entwurf sollte das Gesetz bereits am 1. IV. 1923 in Kraft treten. Aber mit Rücksicht darauf, daß durch die Errichtung der

[21]) Vergl. Reichstagsverhandlungen, 1920/21, Reichstagsdrucksache Nr. 1616.

[22]) Vergl. Näheres: Bericht des 29. Reichstagsausschusses, 1920/22, Reichstagsdrucksache Nr. 3959.

Jugendwohlfahrtsbehörden sowohl den Ländern als auch den Gemeinden schwierige Vorarbeiten und große Ausgaben erwachsen, bestimmt Artikel I E.G.R.J.W.G., daß das Gesetz erst am 1. April 1924 in Kraft treten solle; dieser Artikel schließt ein früheres Inkrafttreten des Gesetzes nicht aus, was vor allem für die Länder bzw. Jugendamtsbezirke wichtig ist, in welchen schon vor den Reichstagsverhandlungen im Sinne des nunmehrigen R.J.W.G. gearbeitet worden ist, also die zuständigen Behörden bereits bestanden; praktisch wurde die Frage des früheren Inkrafttretens vor allem für Württemberg, Hamburg und Lübeck.

Aber noch war der 1. April 1924 nicht herangekommen, als am 14. Februar 1924 die Reichsregierung auf Grund des Ermächtigungsgesetzes eine sog. Notverordnung erließ, die einen weitgehenden Einfluß auf den Inhalt des R.J.W.G. — nicht nur auf das Inkrafttreten, wie die Überschrift der Verordnung sehr irreführend sagt — ausübt. Diese Verordnung ist erlassen von der Reichsregierung, welche dazu auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. 12. 1923 „im Hinblick auf die Not von Volk und Reich“ ermächtigt war. Wenn Art. I der Verordnung sagt, daß bis auf weiteres Reich und Länder nicht verpflichtet sind . . ., so ergibt sich hieraus, daß die Verordnung in ihrer Wirkung zeitlich beschränkt ist. Da zu hoffen steht, daß bei einer Besserung der Finanzlage in Reich und Ländern die Verordnung außer Kraft gesetzt und damit das R.J.W.G. in seiner ursprünglichen Fassung zur Durchführung gebracht wird, so darf ich auf die Bestimmungen der Verordnung und deren Einfluß auf das R.J.W.G. in einem gesonderten Abschnitt am Schlusse der Arbeit eingehen; im anderen Falle, d. h. bei einer gleichzeitigen Betrachtung der Bestimmungen der Verordnung, bestände die Gefahr einer gewissen Zersplitterung in den Darlegungen über den Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden nach dem R.J.W.G.

Wie oben näher dargelegt, konnte es sich bei dem Erlasse des R.J.W.G. aus Zweckmäßigkeitsgründen nur um ein Rahmengesetz handeln. Auf der einen Seite mußte die Einheit auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt gewahrt bleiben, auf der anderen Seite mußte mit Bezug auf die Durchführung des R.J.W.G. Rücksicht genommen werden auf die Eigentümlichkeiten der einzelnen Länder und diesen weitester Spielraum gewährt werden; das R.J.W.G. läßt also den Ländern so die Möglichkeit offen, „die Organisation ihrer sozialen, kulturellen und politischen Eigenheit und Stammesverschiedenheit anzupassen und selbständig ihre praktische Durchführung zu regeln. Auf diese Weise wird auch verhindert, daß die segensreichen Folgen des freien Wettbewerbes unter den Ländern auf diesem großen sozialen Gebiete ausgeschaltet werden“[23]).

Somit ist es nun die Aufgabe der deutschen Länder, ihrerseits Ausführungsgesetze zu schaffen, welche im einzelnen alle die kleinen partikulären Anordnungen enthalten müssen, die zur Durchführung des R.J.W.G. erforderlich sind. Im Rahmen dieser Arbeit wird näher nur auf das Preußische Ausführungsgesetz und die Ausführungsanweisung des Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt einzugehen sein.

---

[23]) Amtl. Begr., S. 23.

So ist nun das Ziel, für das, wie ich oben näher ausgeführt habe, jahrzehntelang gekämpft worden ist, erreicht. Zwar ist der Gedanke von Felisch, der bekanntlich ein einheitliches deutsches Jugendgesetz forderte, das alle bürgerlich- und öffentlichrechtlichen Fragen des Jugendrechts enthalten sollte, nicht verwirklicht worden und zwar mit gutem Grunde. Bei der Dringlichkeit der Aufgaben, die auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt, insbesondere nach der organisatorischen Seite hin geleistet werden mußten, konnte man keinesfalls ein einheitliches Jugendgesetz schaffen. Die Vorarbeiten, die Verhandlungen in den verschiedensten Reichstagsausschüssen und nicht zuletzt die schwierige und langwierige Durchführung an Hand von Landesausführungsgesetzen hätten eine zu lange Spanne von Zeit erfordert, sodaß der vor allem zu erreichende Zweck — Vereinheitlichung auf organisatorischem Gebiet — beeinträchtigt, wenn nicht gar gefährdet worden wäre.

B. Kurzer Überblick über das System des R.J.W.G.

Im nachfolgenden soll nun ein kurzer Überblick über das System des R.J.W.G. gegeben werden. In diesem Zusammenhange darf auch kurz auf einige wichtige materiell-rechtliche Bestimmungen des Gesetzes hingewiesen werden. Das Gesetz setzt sich zusammen aus sechs Abschnitten. Im ersten Abschnitt wird der Grundstein gelegt, auf welchem dann die vorgesehene Neuregelung aller Jugendwohlfahrtsfragen aufzubauen ist.

1. Die rechtliche und die organisatorische Grundlage.

Im § 1 finden wir die rechtliche, im § 2 die organisatorische Grundlage. § 1 enthält das Ziel des Gesetzes, den großen Grundgedanken, daß jedes deutsche Kind, soweit die Familie den ihr dem Kinde gegenüber obliegenden Aufgaben nicht nachkommt oder nicht nachzukommen vermag, einen öffentlichrechtlichen, allerdings nicht im Klagewege verfolgbaren Anspruch auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit hat, ein Anspruch, der sich gegen die Allgemeinheit, also gegen den Staat, richtet. Alle die Einzelbestimmungen des Gesetzes verfolgen in ihrem Ziele die Verwirklichung dieses Grundsatzes[24]).

Im § 2 ist die organisatorische Grundlage festgelegt. Der Mittelpunkt aller Bestrebungen und Maßnahmen zur Förderung der Jugendwohlfahrt soll das Jugendamt sein, dem Jugendamt soll aber keine ausschließliche Zuständigkeit beigelegt werden, die Mitarbeit anderer Stellen soll nicht beseitigt werden; es kommen hier neben der im Gesetz erwähnten Schule in der Hauptsache die Behörden der Kirche, der Justiz, der Medizinalverwaltung, der Gewerbeaufsicht, der Sozialversicherung, der Armenpflege sowie der Fürsorgeerziehung in Frage[25]). Das Jugendamt soll eine öffentliche Behörde sein, da „es nur dann die Macht und das Ansehen genießt, die seiner hohen sozialen Aufgabe entsprechen"[26]). Als

---

24) Vergl. hierzu die treffenden Ausführungen von Engelmann „Der Grundgedanke des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt" in Beeking, Teil I, Nr. 2, S. 24 ff.

25) Vergl. Amtl. Begr., S. 27, Abs. II.

26) „ „ „ S. 22, Abs. III.

weitere Jugendwohlfahrtsbehörden sind dann noch die Landesjugendämter und das Reichsjugendamt zu schaffen. Wenn im Abs. II des § 2 R.J.W.G. die öffentliche Jugendhilfe eingeteilt wird in Jugendpflege und Jugendfürsorge, so ist zu bemerken, daß der Jugendfürsorge die Sorge für die körperlich, geistig oder sittlich mangelhafte, gefährdete oder bereits gefallene Jugend obliegt, der Jugendpflege dagegen die Sorge für die normale, die gesunde Jugend[27]).

2. Die Aufgaben und der Aufbau des Jugendamts, Landesjugendamts, Reichsjugendamts, Beschwerde.

Im Abschnitt II wird im einzelnen auf die Jugendwohlfahrtsbehörden eingegangen, woran sich der § 18 R.J.W.G., der das Beschwerderecht gegen Entscheidungen des Jugendamts und Landesjugendamts regelt, anschließt. Besonders eingehend sind die Vorschriften über die untere, aber um so wichtigere Jugendwohlfahrtsbehörde, nämlich das Jugendamt, festgelegt. In den §§ 3—7 ist die Zuständigkeit, also die materiell-rechtliche Seite (Aufgaben) des Jugendamts geregelt, in den §§ 8—11 die formell-rechtliche Seite (Aufbau und Verfahren). Bemerkt sei noch, daß § 3 die obligatorischen, § 4 die fakultativen Aufgaben des Jugendamts enthält. Unter Ziffer 2 und 3 des II. Abschnitts sind dann die Vorschriften über das Landesjugendamt und das Reichsjugendamt niedergelegt. Als Überblick mögen diese kurzen Hinweise hier genügen.

3. Schutz der Pflegekinder.

Im III. Abschnitt „Schutz der Pflegekinder" wird bestimmt, daß eine Person, welche ein Kind gegen Entgelt in Pflege nehmen will, abgesehen von gewissen Fällen (Aufnahme ehelicher Kinder bei Verwandten bis zum dritten Grade, nur kurze vorübergehende Unterbringung) hierzu der Genehmigung des Jugendamts bedarf (§§ 19—23). Letzteres hat diese Pflegekinder zu beaufsichtigen, desgleichen die bei ihren Müttern befindlichen unehelichen Kinder (§ 24). Im übrigen ist das Jugendamt bei Gefahr im Verzuge berechtigt, das Pflegekind sofort aus der Pflegestelle zu entfernen und anderweitig unterzubringen.

4. Jugendamt und Vormundschaftswesen.

Im Abschnitt IV, welcher die Stellung des Jugendamts im Vormundschaftswesen, die Anstalts- und Vereinsvormundschaft zum Gegenstande hat, ist als Hauptbestimmung die des § 35 zu nennen: Das Jugendamt ist Amtsvormund über alle unehelichen Kinder seines Bezirkes. Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht angängig, darzulegen, wie sehr sich diese Vormundschaft des Jugendamts in ihrem Wesen von der bisherigen, durch einzelne Beamte oder Privatpersonen ausgeübten, Berufsvormundschaft unterscheidet; es sei hier nur festgestellt, daß das Jugendamt als Vormund eine wenig eingeengte und vom Vormundschaftsgericht beinahe losgelöste Stellung einnimmt; die Zurückdrängung des Vormundschaftsgerichts tritt

---

27) Vergl Amtl. Begr., S. 23.

unverkennbar hervor. Als weitere Aufgaben des Jugendamts auf dem Gebiete des Vormundschaftswesens sind noch zu nennen: Seine Tätigkeit als Gemeindewaisenrat und seine Tätigkeit als Hilfsorgan des Vormundschaftsgerichts (Unterstützung des Vormundschaftsgerichts in der Fürsorge für die bevormundeten Minderjährigen, Mitteilung an das Vormundschaftsgericht, falls Eltern oder Vormünder ihre gesetzlichen Pflichten gegen die ihnen anvertrauten Minderjährigen vernachlässigen).

5. Die öffentliche Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger.

Im Abschnitt V „Die öffentliche Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger" ist ein Grundsatz zur Rechtsnorm geworden, an Hand dessen erst der Weg zur wahren Jugendwohlfahrt freigelegt worden ist. Die Neuregelung unseres Armenwesens, das schon seit langem reformbedürftig war, ist durchgeführt, zum mindesten in Bezug auf jugendliche Personen. Zwei Gesichtspunkte sind es vor allem, die hier hervorzuheben sind. Die Bestimmung, daß dem jugendlichen Hilfsbedürftigen nur das Existenzminimum gewährt zu werden braucht, ist gefallen und ebenso die Bestimmung, daß als Voraussetzung der Gewährung von Armenunterstützung erst ein Unterstützungswohnsitz begründet sein muß, was erst nach einjährigem ununterbrochenen Aufenthalt in einem Ort und erst nach vollendetem sechzehnten Lebensjahre möglich war; also zwei Gesichtspunkte, die so recht den Grundgedanken des R.J.W.G. beleuchten. An diesen eben ausgeführten Darlegungen ändert auch nicht viel die Tatsache, daß der gesamte Abschnitt V des R.J.W.G. durch die Verordnung außer Kraft gesetzt worden ist; die Fürsorge für hilfsbedürftige Minderjährige fällt nicht mehr unter das R.J.W.G., sondern unter die Reichsfürsorgepflichtverordnung (§ 1 Nr. e). Es soll nicht verkannt werden, daß ein Jugendamt in der Frage der Fürsorge für einen hilfsbedürftigen Minderjährigen naturgemäß geeigneter ist als eine Fürsorgestelle; man wird aber mit Goeze[28]) sagen müssen, daß die Praxis hier ausgleichende Wege finden wird.

6. Schutzaufsicht und Fürsorgeerziehung.

Im letzten Abschnitt sind Bestimmungen getroffen über die Schutzaufsicht und die Fürsorgeerziehung. Der Ausgangspunkt der Schutzaufsicht liegt im Strafverfahren gegen Jugendliche[29]). Diese strafprozessuale Schutzaufsicht hat heute ihre eingehende Regelung gefunden im Jugendgerichtsgesetz (vgl. § 7 Abs. I Nr. 5 J.G.G.). Daneben entwickelte sich die vormundschaftsgerichtliche Aufsicht in Anlehnung an den § 1666 BGB. (Gefährdung des geistigen oder leiblichen Wohles des Kindes durch Verschulden des Vaters). Wo jedoch kein Verschulden des Vaters vorlag, hatte der Vormundschaftsrichter keine andere reichsrechtliche Möglichkeit, als in solchen Fällen die Fürsorgeerziehung anzuordnen, die meist als eine zu weitgehende Maßnahme angesprochen werden mußte. Während

---

[28]) Goeze, S. 63.

[29]) Vergl. hierzu Verfügung des Preußischen Justizministeriums vom 14. III. 1917. (Justizministerialblatt, S. 85.)

des Krieges machte sich diese Lücke besonders bemerkbar[30]). Im Abschnitt VI ist nun die Schutzaufsicht reichsrechtlich geregelt worden. Bei dem Versuch einer Abgrenzung der Schutzaufsicht von der Fürsorgeerziehung kann man vielleicht sagen: Die Schutzaufsicht ist das gelindere Mittel, sie ist vorbeugender Natur und dient der Verhütung; die Fürsorgeerziehung ist das weit schärfere Mittel und dient der Heilung. Damit sei der kurze Überblick über das System des R.J.W.G. abgeschlossen.

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte schon zur Genüge erhellen, welche tieferen Ursachen gerade die Vereinheitlichungsbestrebungen auf organisatorischem Gebiete in allen Fragen der Jugendfürsorge hatten. Immer vernehmlicher wurde der Ruf nach Zentralisation. Einrichtung von Jugendwohlfahrtsbehörden, das war die Parole. In Rücksicht darauf ist es nicht hoch genug zu veranschlagen, wenn jetzt Normen aufgestellt worden sind, die diesem Verlangen fast restlos gerecht werden, umsomehr, wenn man bedenkt, daß das R.J.W.G. in einer Zeit geschaffen worden ist, in welcher die außen- und innenpolitischen Verhältnisse Deutschlands noch vollkommen ungeklärt und verwirrt waren.

III. Wesen und Bedeutung der Jugendwohlfahrtsbehörden.

Worin besteht nun das Wesen und die Bedeutung der vom R.J.W.G. geschaffenen Jugendwohlfahrtsbehörden? — Ich halte es für zweckmäßig, bevor ich auf die eigentliche Darstellung des Aufbaues der Jugendwohlfahrtsbehörden eingehe, zunächst die allgemeinen großen Gesichtspunkte vorwegzunehmen.

Die große Zersplitterung war es, welche, wie ich oben ausführlich dargelegt habe, die Schaffung einheitlicher Jugendwohlfahrtsbehörden im ganzen Deutschen Reiche auf Grund eines Reichsgesetzes erforderlich machte. Ebenso wie alle anderen Zweige der sozialen Fürsorge einen einheitlichen Behördenaufbau aufweisen — ich erinnere hier an den Aufbau im Versicherungswesen: Ortskankenkasse, Versicherungsamt, Oberversicherungsamt, Reichsversicherungsamt —, so mußte auch eine einheitliche Organisation derjenigen Behörden geschaffen werden, die sich mit Fragen der Jugendwohlfahrt zu befassen haben.

A. Kampf gegen Jugendwohlfahrtsbehörden.

Zunächst hatte man sich heftig gegen die Einrichtung derartiger amtlicher Stellen gesträubt; man wandte immer wieder ein, daß die Jugendfürsorge den Verbänden der privaten Liebestätigkeit nicht entrissen werden dürfe, die Jugendfürsorge als Arbeitsgebiet amtlicher Stellen stehe im direkten Gegensatz zu ihrem wahren Wesen.

---

30) Vergl. hierzu Verfügung des Preußischen Justizministeriums vom 18. II. 1918, betr. Maßnahmen des Vormundschaftsgerichts auf dem Gebiete der Jugendfürsorge, insbesondere der Kriegswaisenpflege (Justizministerialblatt, S. 49).

B. Das Versagen der privaten Jugendfürsorge im Krieg.

Diese Anschauungen änderten sich mit einem Schlage mit Beginn des Krieges, wo die freie Liebestätigkeit gegenüber den stets wachsenden Jugendwohlfahrtsaufgaben notwendigerweise versagen mußte. „Ihr Widerstand gegen die amtliche Zusammenfassung aller Jugendfürsorge, die allein der Not Herr zu werden versprach, war gebrochen, zugleich aber auch die gesamte öffentliche Meinung von der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Jugendhilfe überzeugt"[31]). Aber auch in den Fällen, in denen eine öffentliche Jugendfürsorge seitens der Behörden bestand, ergaben sich fast nur negative Ergebnisse; anstelle der bisherigen Planlosigkeit hieß es einen einheitlichen Aufbau in der Jugendwohlfahrtspflege zu schaffen, und das sind die Jugendwohlfahrtsbehörden. Mit der Einführung der allgemeinen Schulpflicht wurde die Schule der Mittelpunkt auf dem Gebiete öffentlicher Unterrichtserziehung, und so sind jetzt auch die Jugendwohlfahrtsbehörden „als Mittelpunkt der Jugendfürsorgearbeit gedacht, zur Sicherung des gesamten Erziehungswerks, zum Dienste an der sittlichen, körperlichen und geistigen Entwicklung der Jugend"[32]).

C. Als Träger der Jugendfürsorgebehörden nur ein öffentlich-rechtlicher Verband.

Daß die Jugendfürsorgearbeit nach ihrer organisatorischen Seite hin vereinheitlicht werden mußte, ist von mir im Vorstehenden schon des öfteren betont worden. Wer sollte nun aber als Träger dieser Zentralisation herangezogen werden? Eine öffentliche oder eine private Organisation? Man sah bald ein, daß es vom reinen Zweckmäßigkeitsstandpunkte das Gegebene war, einen öffentlich-rechtlichen Verband zu wählen. Hier konnten sich die verschiedenen kirchlichen, nichtkirchlichen und sonstigen fürsorgerischen Vereinigungen zusammenfinden; hinzukam, daß die Behörde auch über die besten technischen Einrichtungen verfügte und auch von vornherein über eine größere Autorität, ein Gesichtspunkt, der auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt nicht unterschätzt werden darf; ich erinnere an die Bearbeitung der Alimentenangelegenheiten. Schließlich haben die öffentlichen Verbände auch gewisse Zwangsmittel in der Hand, mit welchen sie widerstrebende private Wohlfahrtseinrichtungen heranziehen, widerstrebende Jugendliche erfassen können; erst hierdurch kann die Durchführung der zur Erreichung des großen Zieles erforderlichen Maßnahmen einigermaßen als gesichert angesehen werden.

1. Die Gefahr der Politisierung.

Wenn man es so auf der einen Seite für das Zweckmäßigste hielt, die öffentlichen Verbände als Träger der Jugendwohlfahrtsbehörden zu wählen, so wurden auf der anderen Seite hiergegen auch starke Bedenken laut. Diese bewegten sich vor allem in der Richtung, daß man befürchtete, mit der Veramtlichung der Jugendfürsorge werde das Kräftespiel der politischen Parteien einen die ganze Arbeit zersetzenden Einfluß ausüben. Diese Befürchtung erschien zwar zunächst nur allzu berechtigt; aber unter

---

[31]) Rehm, S. 454. — [32]) Rehm, S. 456.

Berücksichtigung der Tatsache, daß im 29. Reichstagsausschuß Vertreter der verschiedensten politischen Richtungen und Weltanschauungen einträchtiglich am Zustandekommen des Gesetzes mitgearbeitet haben, darf man sich der Hoffnung hingeben, daß obige Befürchtung nicht zur Wirklichkeit wird. „Leben, Gesundheit und Sittlichkeit der Jugend sind kein Tummelplatz für die Kämpfe der Parteien und für die Kämpfe der Weltanschauungen"[33]). — —

2. Die Gefahr des Bürokratismus.

Das zweite Bedenken, welches laut wurde, läßt sich zusammenfassen in die Worte: Verstaatlichung der freien Liebestätigkeit. Man glaubte, mit der Einrichtung der Jugendwohlfahrtsbehörden werde eine starke Bürokratisierung und eine Verdrängung der freien Liebestätigkeit einsetzen. Diese Bedenken müssen aber sofort fallen, wenn man dem Inhalt des R.J.W.G. etwas näher tritt. Überall im Gesetz finden wir die Verbindung von Behörden und freier Wohlfahrtspflege zu einem einheitlichen Ganzen; an der Leitung der Jugendwohlfahrtsbehörden sind die Vertreter der öffentlichen wie der privaten Jugendhilfeorganisationen in gleicher Weise beteiligt. Damit hat der Kreis der Auswirkungsmöglichkeiten der gesetzlichen Bestimmungen erst seinen rechten Umfang erhalten. Allerdings müssen die Jugendwohlfahrtsbehörden in ihrem Wesen anders geartet sein als die üblichen deutschen Behörden. „Das rein Behördenmäßige muß bei ihnen völlig zurücktreten hinter Geist und Arbeitsmethode der individuellen Fürsorge"[34]).

D. Geschichte und Zweckmäßigkeit führen zu den Selbstverwaltungskörpern.

Daß ein öffentlicher Verband als Träger der Jugendwohlfahrtsbestrebungen allein in Frage kommen konnte, stand nunmehr trotz aller gehegten Bedenken fast ohne Zweifel fest. — Daß man im § 8 des Gesetzes hierfür die Behörden der Selbstverwaltung wählte, erklärt sich zu einem guten Teil aus der geschichtlichen Entwicklung. Der Name „Jugendamt" trat zum ersten Male etwa im Jahre 1910 als Bezeichnung für die örtliche Zentralstelle für alle Fragen der Jugendfürsorge auf. Ein weiterer Gesichtspunkt, der vor allem ausschlaggebend war für die Schaffung kommunaler Jugendwohlfahrtsbehörden, bestand darin, daß auf diese Weise der Zusammenhang zwischen der Behörde und den in ihrem immerhin begrenzten Gebiete wohnenden jugendlichen Fürsorgebedürftigen am besten gewahrt werden konnte. Schließlich konnten nur entsprechend große Kommunalverbände in Frage kommen; diese müssen als Träger der Jugendwohlfahrtsbehörden über die genügende Leistungsfähigkeit in organisatorischer und nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht verfügen[35]). Damit mögen die allgemeinen Ausführungen über Wesen und Bedeutung der Jugendwohlfahrtsbehörden abgeschlossen sein.

---

[33]) Vergl. den gekürzten Bericht aus den Reichstagsverhandlungen vom 13. und 14. VI. 22 über die zweite und dritte Lesung des Reichsgesetzes im Zentralblatt, XIV. Jahrg., S. 107, Sp. 2. — [34]) Blaum, S. 12 unten.

[35]) Vergl. Näh.: Bericht über die Verhandl. des Deutschen Jugendfürsorgetages, 1918: „Jugendämter als Träger der öffentlichen Jugendfürsorge im Reich".

Der Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden im einzelnen.

Im nächsten Abschnitt ist nun darzulegen, wie sich im einzelnen der Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden nach dem R.J.W.G. unter besonderer Berücksichtigung des Preuß. Ausführungsgesetzes gestaltet. Am Schluß ist gesondert auszuführen, welchen Einfluß die Bestimmungen der Verordnung auf das Dargelegte ausüben.

A. Das Jugendamt.

1. Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern.

Im § 8 S. 1 R.J.W.G. finden wir zunächst die zwingende Vorschrift, daß Jugendämter für das Gebiet des ganzen Deutschen Reiches zu errichten sind; es soll also ein lückenloses Netz von Jugendämtern über das Reich geschaffen werden. „Es darf kein Dorf, keine Fischerhütte und kein Bauernhof sein, der nicht zur Zuständigkeit eines Jugendamts gehört"[36]). Eine Milderung in der Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern ist insofern zu verzeichnen, als nach Art. 8 E.G. die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats einer Landesregierung berechtigt ist, auf Antrag Befreiung von der Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern in überwiegend ländlichen Bezirken zu erteilen. Dies gilt aber nur für die ersten drei Jahre nach dem Inkrafttreten des R.J.W.G. — 1. IV. 24 — (vgl. Art. 1 S. 1 E.G.), also nur bis zum 1. IV. 27. Der Grund für diese Vorschrift ist darin zu suchen, daß die Errichtung von Jugendämtern mit großen Geldausgaben verknüpft ist, welche man unter den heutigen finanziellen Verhältnissen manchen Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht ohne weiteres auferlegen konnte, wollte man nicht die Durchführung des Gesetzes überhaupt in Frage stellen; also ein Zugeständnis an finanzielle Schwierigkeiten. Inwieweit die Vorschrift des Art. 8 E.G. durch Art. 1 der Verordnung überholt ist, wird unter Abschnitt V der Arbeit darzulegen sein.

Im § 8 S. 1 R.J.W.G. ist des ferneren bestimmt, daß die Jugendämter als Einrichtungen von Gemeinden oder Gemeindeverbänden zu errichten sind. Hiermit wird zum Ausdruck gebracht, daß die Errichtung des Jugendamts sich nach dem Gemeindeverfassungsrecht der einzelnen Länder regelt, soweit nicht das R.J.W.G. entgegenstehende Bestimmungen enthält (vgl. § 8 S. 2 und § 9 R.J.W.G.). „Die dem Jugendamt gemäß den §§ 3 und 4 R.J.W.G. obliegenden Aufgaben sind Selbstverwaltungsangelegenheiten, die der Errichtungsgemeinde zur Verwaltung unter eigener Verantwortung übertragen sind"[37]). Zwei Gründe sind es gewesen, die zu dieser Bestimmung geführt haben. Zunächst die bisherige Entwicklung der verschiedenen vor dem R.J.W.G. bereits bestehenden Jugendwohlfahrtsbehörden, und dann auch rein sachliche Zweckmäßigkeitsgründe. Der Gemeindewaisenrat ist in seiner Entwicklung ein Organ der

---

[36]) Bäumer, S. 54 oben.
[37]) Friedeberg-Polligkeit: Zu § 8 R.J.W.G., Anm. 2 Abs. 1 a. Ende.

Gemeinde gewesen, nicht ein Organ des Vormundschaftsgerichts; im Kriege waren es vor allem die Gemeindeverbände, die in erster Linie berufen waren, den verschiedensten sozialen Notständen wirksam abzuhelfen; auch die Berufsvormundschaft, eine der wichtigsten Aufgaben der heutigen Jugendämter, hatte sich in den Städten schon in starkem Maße herausgebildet; in den großen Städten waren schon, wie ich bereits oben dargelegt habe, vorbildlich ausgebaute Jugendämter ins Leben gerufen worden; auf den Verhandlungen des Deutschen Jugendfürsorgetages im Jahre 1918 war man sich vollkommen darüber einig, daß nur die Selbstverwaltungskörper als die geeigneten Träger der öffentlichen Jugendfürsorge in Frage kommen können. Zu diesen rein entwicklungsgeschichtlichen Gründen treten dann vor allem rein sachliche Gründe. Die Kommunalverbände stehen den in ihrem Bezirke wohnenden Jugendlichen erheblich näher, als jede andere staatliche Verwaltungsstelle. Sie können wegen ihrer engen Fühlung mit den Arbeitsämtern, Kriegsfürsorgestellen, Polizeibehörden, Amts- und Vormundschaftsgerichten die Jugendwohlfahrtsausgaben am ehesten erfüllen. „Wie die gesamte Wohlfahrtspflege sich im großen und ganzen als eine gemeindliche Einrichtung entwickelt hat, so kommt es auch in der Jugendhilfe auf die bewegliche Anpassung an örtliche Umstände an, die nur ein Selbstverwaltungskörper haben kann. Die Notwendigkeit schließlich, die Jugendhilfe, da das Kind in den meisten Fällen Glied einer Familie ist, in die Familienfürsorge einzubauen, führt auch dazu, sie den Selbstverwaltungskörpern, die auch Träger der allgemeinen Wohlfahrtspflege sind, anzuvertrauen"[38]). Blaum erklärt in m. E. durchaus zutreffender Weise, daß aus sachlichen, finanziellen und staatspolitischen Gründen die Durchführung der Jugendwohlfahrtspflege heute in allererster Linie eine selbständige Aufgabe der Kommunalverwaltung ist und sein muß[39]). Das Pr.A.G. trifft gleichfalls im § 1 die ausdrückliche Bestimmung, daß die Aufgaben der öffentlichen Jugendwohlfahrtspflege, jedoch mit Ausnahme der Ausführung der Fürsorgeerziehung, Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände sind.

Mit Bezug auf die Abgrenzung der Bezirke, für welche die Jugendämter zuständig sind, ist zu bemerken, daß gemäß § 8 S. 2 R.J.W.G. die oberste Landesbehörde hierfür Bestimmungen zu treffen hat. Nach § 77 R.J.W.G. haben die Landesregierungen zu bestimmen, welche Behörde als oberste Landesbehörde im Sinne des § 8 Satz 2 R.J.W.G. zuständig ist. In den meisten deutschen Ländern sind die Staatsministerien oberste Landesbehörden; in Preußen ist es das Ministerium für Volkswohlfahrt. Vom Ministerium für Volkswohlfahrt ist auf Grund des § 77 R.J.W.G. und des § 34 Pr.A.G. unter dem 29. III. 24 eine Ausführungsanweisung zum R.J.W.G. und zum Pr.A.G. ergangen, auf deren Inhalt im Verlaufe der Arbeit noch eingegangen wird[40]).

In der Frage der Abgrenzung der Jugendamtsbezirke sagt die amt-

---

38) Bäumer, Anm. zu § 8 Abs. I a. Ende.
39) Vergl. Zentralblatt, XIII Jahrg., S. 175 Sp 2.
40) Vergl. Volkswohlfahrt, 1924, S. 167.

liche Begründung[41]): „Es wird zweckmäßigerweise jeder unteren Verwaltungsbehörde zur Pflicht zu machen sein, für ihren Bezirk ein Jugendamt als Einrichtung der Selbstverwaltung zu errichten. Durch diesen Anschluß an die vorhandenen Behörden wird die Durchführung eines einheitlichen Aufbaus der Jugendwohlfahrtsarbeit im Deutschen Reiche am ehesten gesichert werden". Bei der Abgrenzung der Bezirke müssen also zwei Gesichtspunkte im Vordergrunde stehen. Einmal müssen die Bezirke bei den hohen Kosten, die infolge der Durchführung der Jugendwohlfahrtsaufgaben entstehen, über eine genügende finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen, zum anderen dürfen aber die Bezirke im Interesse einer durchgreifenden Bearbeitung der einzelnen Fälle keine allzu große räumliche Ausdehnung aufweisen; es lassen sich hier keinesfalls irgendwelche bestimmte Grundsätze aufstellen, jedoch wird es sich im allgemeinen empfehlen, für den Bezirk einer jeden unteren Verwaltungsbehörde ein Jugendamt zu errichten[42]). Die Sachverständigenkommission beantragte in der Denkschrift zu dem Entwurfe eines R.J.W.G. mit bezug auf den § 9 (jetzigen § 8 des Gesetzes), die Fassung der Reichstagsvorlage beizubehalten, und zwar mit der Begründung, daß ihrer Meinung nach Verwaltungsbezirke in der Größe der preußischen Stadt- und Landkreise und der analogen Bezirke der anderen Länder geeignet sind, finanziell und organisatorisch leistungsfähige Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu bilden, daß aber die Möglichkeit offen gehalten werden muß, nach Bedarf solche Bezirke in mehrere Jugendämter zu zerlegen oder mehrere Bezirke zu einem Jugendamt zu vereinigen[43]).

Wie gestaltet sich nun in Preußen die Abgrenzung der Jugendamtsbezirke? Maßgebend sind hierfür die Bestimmungen des § 2 Pr.A.G. und die Bestimmungen unter II A Absatz 3 bis 6 der Preuß. Ausführungsanweisung.

Nach § 2 Abs. I Pr.A.G. ist für jeden Stadt- und für jeden Landkreis ein Jugendamt zu errichten. Mit dieser Bestimmung hat man der geschichtlichen Entwicklung Folge geleistet, insofern, als schon bisher in den meisten kreisfreien Städten behördliche Verwaltungsstellen bestanden, die den heutigen Jugendämtern in ihrem Aufbau und ihren Aufgaben nahe verwandt waren; auch die preußischen Landkreise hatten bereits Einrichtungen in Gestalt von Wohlfahrtsämtern getroffen, in denen gleichzeitig die Angelegenheiten der Jugendwohlfahrt geregelt und durchgeführt wurden. Wenn im Gesetz bestimmt ist, daß für jeden Landkreis ein Jugendamt zu errichten ist, so ging man hierbei von der Auffassung aus, daß die preußischen Landkreise zumeist in der Lage sein werden, den Aufgaben, welche das R.J.W.G. einem Jugendamt zur Erfüllung auferlegt, nachzukommen. Daß als Träger des Jugendamts auf dem platten Lande nur die Selbstverwaltungskörperschaft des Kreises in Frage kommen kann, liegt nicht nur begründet in der finanziellen Leistungsfähigkeit, über welche die e i n z e l n e n Landgemeinden nicht verfügen; eine viel wesentlichere Rolle spielt hier noch ein anderer Gesichtspunkt. Das platte Land

41) Vergl. Amtl. Begr., S. 36

42) Vergl. hierzu Zentralblatt, XIV Jahrg., S. 121, Anm. 4 zu § 8.

43) Vergl. Denkschrift der Sachverständigenkommission, S. 12.

konnte sich nicht losreißen von den alten Anschauungen; insbesondere hatte man keinen Sinn für die Not, auch der ländlichen Jugend; deshalb das Kreisjugendamt. Dieses allein ist unter den gegebenen Verhältnissen leistungsfähig, „nicht nur in geldlichem, sondern auch in geistigem Sinne, aufgeschlossen den Notwendigkeiten der Zeit, nicht befangen in alten Anschauungen"[44]). Die Zusammenlegung mehrerer Kreise zu einem Jugendamtsbezirk ist gemäß Pr. Ausführungsanweisung II A 3 Satz 2 unzweckmäßig. Es sei hier nebenbei bemerkt, daß sich die Begriffe „Stadtkreis" und „Landkreis" ergeben aus den §§ 169, 170 der östlichen Kreisordnung[45]).

Man kann hier einwenden, daß die Regelung, wonach jede kreisfreie Stadt ein Jugendamt zu errichten hat, etwas zu schematisch sei, da die Verhältnisse im Osten und Westen unseres Vaterlandes zu verschieden seien; eine solche Einwendung ist aber nur bedingt berechtigt, wenn man bedenkt, daß die maßgebenden Organe durchaus die Möglichkeit haben, das Jugendamt entsprechend auszugestalten, um so den gegebenen Verschiedenheiten Rechnung zu tragen.

Mit Rücksicht darauf, daß nach § 2 Abs. I Pr.A.G. für jeden Stadtkreis nur ein Jugendamt zu errichten ist, bedurfte es für den Stadtkreis Groß-Berlin einer besonderen Regelung, die im Abs. II des § 2 Pr.A.G. getroffen worden ist. Nach dem Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. IV. 20 nebst der Novelle vom 7. X. 20 ist der frühere jetzt durch Einverleibung der Vororte erweiterte Stadtkreis Berlin in zahlreiche Verwaltungsbezirke aufgeteilt worden, in welchen als Bezirksverwaltungsbehörden nach § 25 Abs. I des Groß-Berlin Gesetzes die der Kontrolle des Magistrats unterstehenden Bezirksämter eingerichtet sind.

Diese Bezirksämter hatten schon vor dem Inkrafttreten des R.J.W.G. in weitem Umfange jugendamtliche Aufgaben erledigt, und es lag daher nahe, diese Bezirksämter als die Träger der Jugendwohlfahrtsbehörden in den einzelnen Berliner Verwaltungsbezirken zu bestimmen. Eine solche Bestimmung finden wir daher bereits im Entwurf zum Pr.A.G., wonach auf Grund eines Ortsgesetzes der Stadtgemeinde Berlin für jeden Verwaltungsbezirk Jugendämter zu errichten sind. Auf die Einwendungen, die in dieser Frage bei den Verhandlungen des Preußischen Staatsrats[46]) vorgebracht worden sind, braucht in diesem Zusammenhange nicht näher eingegangen zu werden. Die endgültige Lage stellt sich folgendermaßen dar: Nach § 14 S. 2 des Groß-Berlin Gesetzes ist für jeden Verwaltungsbezirk ein Jugendamt zu errichten; auch hier ist die Zusammenfassung mehrerer Verwaltungsbezirke zu einem Jugendamt unzulässig. Die näheren für die Bezirksjugendämter maßgebenden Einzelbestimmungen, also die Satzungen der Berliner Bezirksjugendämter, sind nach § 7 Absatz 2 Satz 1 Pr.A.G. aufzustellen durch Ortsgesetz der Gesamtgemeinde Berlin.

---

44) Rehm, S. 464 Abs. I a. Ende; durchaus zutreffend der Gedankengang dieses ganzen Absatzes.

45) Kreisordnung für die östlichen Provinzen v. 13. XII. 72.

46) Verhandlungen des Pr. Staatsrats, 16 Sitzung v. 16. V. 23, S. 357 f.

Es ist jetzt einzugehen auf die Möglichkeit der Errichtung von „besonderen" Jugendämtern, wie sie nach § 2 Abs. III S. 1 Pr.A.G. gegeben ist. Der Grund für diese Bestimmung ist auch hier wieder in der bisherigen Entwicklung zu suchen: In einer ganzen Reihe von kreisangehörigen Städten, sowie in den Bezirken der verhältnismäßig dicht bevölkerten westfälischen Ämter und rheinischen Bürgermeistereien bestanden schon längere Zeit Wohlfahrts- und Jugendämter. Bei den Vorverhandlungen zum Pr.A.G. entspann sich daher ein Streit dahingehend, inwieweit man neben den als Regel einzurichtenden Kreisjugendämtern noch „besondere" Jugendämter zulassen könne. Zwei Gesichtspunkte standen sich hier gegenüber. Einmal schien es ungeraten, die in den westdeutschen Gemeindeverbänden bereits bestehenden Jugendämter, welche bisher recht gute Erfolge in der Jugendwohlfahrtsarbeit aufzuweisen hatten, jetzt ohne weiteres auszuschalten; auf der anderen Seite mußte aber jede unsachgemäße Zersplitterung in der Jugendwohlfahrtsarbeit vermieden werden. Unter Berücksichtigung dieser beiden Gesichtspunkte muß man zu dem Ergebnis kommen, daß die Regelung in der Frage der Einrichtung „besonderer" Jugendämter im § 2 Abs. III Pr.A.G. in Verbindung mit II A Abs. 3—5 Pr. Ausführungsanweisung als eine durchaus glückliche anzusprechen ist.

Im einzelnen sei zu dieser Frage noch folgendes bemerkt. Während nach Abs. I des § 2 Pr.A.G. für jeden Landkreis nur e i n Jugendamt zu errichten ist[47]), können aus den in den vorhergehenden Sätzen dargelegten Gründen die sog. „besonderen" Jugendämter errichtet werden. Auf die einzelnen im § 2 Abs. III S. 1 Pr.AG. angeführten Voraussetzungen braucht hier nicht näher eingegangen zu werden; hervorheben will ich nur, daß zur Errichtung dieser „besonderen" Jugendämter ein Beschluß des Kreisausschusses erforderlich ist. Hier ist im Gesetz insofern eine Lücke vorhanden, als es nicht sagt, welche Tatsachen der Kreisausschuß bei dem Beschluß über die Zulassung dieser „besonderen" Jugendämter ins Auge zu fassen hat. Die Pr. Ausführungsanweisung gibt Richtlinien, die besagen, daß vor allem jede unsachgemäße Zersplitterung in der Jugendwohlfahrtsarbeit zu vermeiden ist. Aber noch weitere Gesichtspunkte sind für den Kreisausschuß maßgebend. Zunächst muß der den Antrag stellende Gemeindeverband eine genügende finanzielle Leistungsfähigkeit besitzen; ferner muß auch der Nachweis erbracht werden, daß die Gemeinde über eine genügende Anzahl entsprechend vorgebildeter Kräfte verfügt; schließlich darf der nach Ausscheiden des besonderen Jugendamtsbezirks verbleibende Kreis in der Frage der Durchführung der ihm an erster Stelle obliegenden Jugendwohlfahrtsaufgaben nicht gefährdet werden[48]). „Das Jugendamt darf nicht zum kommunalpolitischen Zankapfel zwischen Kreis und Gemeinde werden[49])."

---

47) Vergl. Pr. Ausführungsanweisung, II A Abs. 3 Satz 3: „Im allgemeinen werden die Landkreise geeignet sein, die aus dem Gesetz sich ergebenden Aufgaben zu erfüllen".

48) Vergl. Bericht über die Konferenz der Deutschen Zentrale für Jugendfürsorge im Zentralblatt, XIV Jahrg., S. 83 Sp. 2 Abs. I Nr. 2 a. Ende.

49) Polligkeit-Blumenthal, § 2 Pr.A.G., Anm. 10 a. Ende.

Der Kreisausschuß wird im übrigen bei einem Antrage auf Errichtung eines „besonderen" Jugendamts zunächst zu prüfen haben, inwieweit es möglich ist, an Hand der bestehenden Bestimmungen solchen Sonderanträgen gerecht zu werden. Vor allem sei hier auf § 8 Abs. II Pr.A.G. hingewiesen; es wird in sehr vielen Fällen schon genügen, die Kreissatzung in entsprechender Weise auszubauen, indem man den größeren kreisangehörigen Gemeinden ein Vertretungsrecht zubilligt, woraus sich dann der Anspruch auf Berufung der von diesen zu bezeichnenden Vertreter ergibt.

Im Schlußsatz des § 2 Abs. III Pr.A.G. ist dann noch das Beschwerderecht geregelt. Falls der Kreisausschuß den Antrag auf Errichtung eines „besonderen" Jugendamts ablehnt, hat die den Antrag stellende Gemeinde — aber auch nur diese — das Beschwerderecht beim Bezirksausschuß; die Beschwerde muß innerhalb von 2 Wochen[50]) eingereicht sein; der Bezirksausschuß entscheidet endgültig.

Wenn schon die Errichtung von „besonderen" Jugendämtern im Interesse der Einheitlichkeit möglichst vermieden werden soll, so wird die Bestimmung des § 2 Abs. IV Pr.A.G. erst recht keine größere praktische Bedeutung erlangen. Eine Angliederung weiterer Gemeinden an ein vom Kreisausschuß zugelassenes „besonderes" Jugendamt auf Grund des Zweckverbandgesetzes wird nur in den Fällen erwägenswert sein, in denen durch die Errichtung des „besonderen" Jugendamts ein entlegener Bezirk des Kreises abgesplittert wird; in diesem Falle könnte das Kreisjugendamt seinen in diesem entlegenen Bezirk zu erfüllenden Aufgaben nicht mehr wirksam nachkommen, und es soll dann dieser Außenbezirk mit dem „besonderen" Jugendamt zu einem Zweckverbande[51]) verbunden werden.

2. Die Organisation des Jugendamts.

Im folgenden ist nun auszuführen, wie die Frage der Zusammensetzung, der Verfassung und des Verfahrens des Jugendamts geregelt ist. Hier sind zunächst die Bestimmungen des § 9 R.J.W.G. maßgebend. Mit Bezug auf den Inhalt dieses Paragraphen ist vor allem darauf hinzuweisen, daß die Reichsgesetzgebung im Abs. I desselben mit Rücksicht auf die durchaus verschieden gelagerten Verhältnisse in den deutschen Landesteilen die Regelung der Zusammensetzung etc. des Jugendamts den Satzungen der zuständigen Selbstverwaltungskörper im Rahmen der landesrechtlichen Vorschriften überlassen hat. Auf der anderen Seite mußte aber auch die Reichsgesetzgebung im Interesse einer möglichst weitgehenden Einheitlichkeit im Aufbau der deutschen Jugendämter Normen schaffen, denen sich die landesrechtlichen Vorschriften und die Satzungen der Selbstverwaltungskörper unterzuordnen hatten; diese Normen finden sich in den Absätzen 2—4 des § 9 R.J.W.G.

Ein Blick in die Entstehungsgeschichte des § 9 R.J.W.G. zeigt uns, wie umstritten gerade die im jetzigen § 9 niedergelegten Fragen waren. M. E. kann man mit den Bestimmungen des § 9 im wesentlichen Hand

---

50) Vergl. § 121 Landesverwaltungsgesetz.
51) Zweckverbandsgesetz vom 19. VII. 11.

in Hand gehen; diejenigen jedoch, welche berechtigte Zweifel an der Zweckmäßigkeit des Aufbaus im § 9 R.J.W.G. zu haben glauben, mögen bedenken, daß es beim § 9 R.J.W.G. nicht so sehr auf den formellen Inhalt ankommt; weit wichtiger ist der Geist, der die berufenen Organe und Einzelpersonen bei der Durchführung der praktischen Auswirkungen der Bestimmungen des § 9 R.J.W.G. beseelt. Mögen alle im § 9 R.J.W.G. Genannten die richtige Einstellung zu den ihnen obliegenden Aufgaben suchen und finden.

Nun im einzelnen. Im Abs. I sind zwei Tatsachen niedergelegt: Erlaß von Rahmenvorschriften seitens der Landesgesetzgebung, endgültige Regelung der Organisation des Jugendamts durch Satzung des Selbstverwaltungskörpers. — Zunächst zu den landesrechtlichen Rahmenvorschriften. Blaum[52]) nennt als Muster für diese Rahmenvorschriften den Abschnitt II des Württembergischen Jugendamtgesetzes vom 8. X. 19. Blaum meint weiter, daß die Ausführungsgesetze der Länder sich darauf beschränken sollten, zu bestimmen, daß das Jugendamt außer einem Vorstand, der hauptamtlich zu bestellen ist und die laufenden Geschäfte zu führen hat, von einem Ausschuß zu leiten ist, für dessen Zusammensetzung § 9 Abs. II R.J.W.G. bereits Richtlinien gibt. Ein solcher immerhin beschränkter Inhalt von landesrechtlichen Ausführungsgesetzen mag genügen für den größten Teil der deutschen Länder; insoweit muß man sich mit den Ausführungen Blaums einverstanden erklären unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes, den Gemeindeverwaltungen möglichste Freiheit für die Gestaltung der Organisation des Jugendamts einzuräumen. Ungleich anders aber liegen die Verhältnisse in Preußen. Hier bedurfte es bei dem Umfang dieses größten deutschen Landes eingehenderer Ausführungsbestimmungen.

Mit Rücksicht auf § 9 Abs. I R.J.W.G. bestimmt § 3 Pr.A.G., daß in der Frage der Zusammensetzung, der Verfassung und des Verfahrens der Jugendämter die auf Grund der Gemeindeverfassungsgesetze zu erlassenden und der Bestätigung durch die Beschlußbehörde bedürfenden Satzungen maßgebend sind. Es ergibt sich ferner, daß diese Satzungen sich einmal zu halten haben im Rahmen der reichsrechtlichen Einzelbestimmungen des § 9 Abs. 2—4 R.J.W.G. und zum anderen nicht zu den landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen der §§ 4—9 Pr.A.G. im Widerspruch stehen dürfen.

Bezüglich der Begriffe „Zusammensetzung“, „Verfassung“ und „Verfahren“ sowie „Satzung des Selbstverwaltungskörpers“ sei hier folgendes kurz vorweg bemerkt. Zusammensetzung: Welche Zahl von Mitgliedern, welche staatlichen und kommunalen Dienststellen, welche Vereine oder sonstigen Einrichtungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung sind beteiligt? Die Verfassung des Jugendamts regelt die Frage des Vorsitzes sowie der Rechte und Pflichten der Mitglieder. Die Verfahrensvorschriften des Jugendamts haben zum Gegenstand, welche Rechte dem Leiter des Jugendamts zustehen, wie sich die Teilung der Aufgabenerfüllung durch die Gesamtheit des Jugendamts oder durch die

[52]) **Blaum: § 9 Anm 2.**

einzelnen Sonderausschüsse vollzieht, ferner die Bestimmung von Ort und Zeit für die abzuhaltenden Jugendamtssitzungen[53]). Schließlich zur Satzung des Selbstverwaltungskörpers: Die sonst üblichen einfachen Gemeindebeschlüsse sind bei der Wichtigkeit der Satzungen nicht als hinreichend zu erachten; erst mit der Bestätigung der Satzung durch die Beschlußbehörde[54]) wird die Satzung rechtswirksam und erst in diesem Zeitpunkte ist das Jugendamt zur Entstehung gelangt.

Das Pr.A.G. hat nun für die Organisation der Jugendämter eingehende Vorschriften aufgestellt; hieraus ergibt sich die Folgerung, daß die Gemeindeverwaltungsorgane bei der Aufstellung recht gebunden sind, eine Tatsache, die man im Interesse einer gewissen Freizügigkeit der Kommunalverwaltungen einerseits bedauern kann, die aber andererseits doch ihre berechtigten Gründe hat. Es sei hier immer wieder auf die Notwendigkeit einer gewissen Einheitlichkeit hingewiesen.

Im folgenden sei nun eingegangen auf den Inhalt der §§ 7—9 Pr.A.G., da die Bestimmungen der §§ 4—6 Pr.A.G. im engsten Zusammenhange stehen mit dem Inhalt der Absätze II—IV des § 9 R.J.W.G., auf welche in einem der nächsten Abschnitte näher zurückzukommen sein wird. In den §§ 7—9 Pr.A.G. ist insbesondere die Frage des Vorsitzes in den Jugendämtern und die Frage der Satzungen geregelt. Wichtig ist vor allem diese Frage für die Stadt- (§ 7) und für die Kreisjugendämter (§ 8); vgl. hier den bereits besprochenen § 2 Pr.A.G. Mit Bezug auf § 7 Abs. I Pr.A.G. ist zu bemerken, daß sein Inhalt nicht nur Geltung hat für die Jugendämter der kreisfreien Städte, sondern auch für die der kreisangehörigen Städte, welchen durch Beschluß des Kreisausschusses die Befugnis zur Errichtung „besonderer" Jugendämter erteilt ist (vgl. § 2 Abs. III Pr.A.G.). Diese Regelung erscheint im Hinblick auf die Bedeutung solcher „besonderer" Jugendämter — die Befugnis wird, wie bereits zu § 2 Abs. III Pr.A.G. näher ausgeführt, nur nach eingehender Prüfung der Erforderlichkeit erteilt — durchaus gerechtfertigt.

§ 7 Abs. I Pr.A.G. bestimmt nun, daß für die Besetzung des Vorsitzenden und seines Stellvertreters die Städteordnung maßgebend ist. Hier kämen also die Vorschriften der Städteordnung[55]) über Deputationen und Kommissionen, und zwar für die Jugendamtsangelegenheiten, in Frage. Nach § 59 Abs. II der Städteordnung hat der Bürgermeister gewisse Magistratsmitglieder für solche Deputationen zu ernennen und unter ihnen den Vorsitzenden zu bezeichnen; die gleiche Bestimmung trifft § 53 des Entwurfes für eine preußische Städteordnung vom 4. XII. 22[56]). Bei diesen Ausschüssen für die Verwaltung des Jugendamts ergibt sich nun ein gewisser Widerspruch. Auf der einen Seite bestimmt § 27 der Instruktion für die Magistrate vom 25. V. 35, daß der Bürgermeister

---

53) Vergl. Drewes-Sandré zu § 9 R.J.W.G., Anm. 1—3.

54) Der Bezirksausschuß bei Städten und Landkreisen (Zuständigkeitsgesetz, § 16 Abs. 3);
Der Oberpräsident für Berlin (Landesverwaltungsgesetz, § 43);
Der Kreisausschuß bei Landgemeinden (Landgemeindeordnung, § 6 Abs. 3).

55) Vergl. Städteordnung für die 6 östlichen preußischen Provinzen.

56) Vergl. Verhandlungen des Preußischen Landtages, Drucksache Nr. 4040.

jederzeit berechtigt ist, den Vorsitz selbst zu übernehmen. Genau das Gleiche besagt auch der die Verwaltungsausschüsse regelnde § 28 Abs. V des vom deutschen Städtetag im Juni 1925 veröffentlichten Entwurfes einer Reichsstädteordnung[57]); auf der anderen Seite erklärt § 4 Abs. I Nr. 1 Pr.A.G., daß die 1—4 leitenden Beamten, unter ihnen der Vorsitzende, vom Vorstande des Selbstverwaltungskörpers, d. h. also vom Magistrat, zu bestimmen sind. Dieser Widerspruch wird praktisch allerdings nur unter zwei Voraussetzungen in die Erscheinung treten. Erstens nur bei Städten mit Magistratsverfassung und zweitens nur dann, wenn der Magistrat den Bürgermeister selbst nicht zum Mitglied des Jugendamts bestimmt. Bei Vorliegen dieser beiden Voraussetzungen muß man in der Lösung dieses Widerspruches zu dem Ergebnis kommen, daß die Vorschrift des § 4 Abs. I Nr. 1 Pr.A.G. als landesrechtliche Norm den Bestimmungen der Städteordnung vorgeht. Der Magistrat, nicht der Bürgermeister, bestimmt den Vorsitzenden. Insoweit kann ich mich nicht der Meinung von Polligkeit anschließen, wenn er sagt, daß das Recht des Bürgermeisters, falls er selbst nicht zum Mitglied des Jugendamts ernannt ist, sich lediglich auf die Bestimmung des Vorsitzenden und des Stellvertreters beschränkt[58]); Polligkeit kommt zu dieser Folgerung, indem er erklärt, die Bestimmung des § 4 Abs. I Nr. 1 Pr.A.G. „unter ihnen der Vorsitzende" habe lediglich die Bedeutung, daß der Vorsitzende des Jugendamts in die Zahl der leitenden Beamten einzurechnen sei; § 4 Abs. I Nr. 1 S. 2 Pr.A.G. sagt doch deutlich, daß die Jugendamtsmitglieder vom Vorstande des Selbstverwaltungskörpers, also bei Magistratsverfassung vom Magistrat, zu bestimmen sind.

Für die Berliner Bezirksjugendämter ist im Abs. II des § 7 Pr.A.G. bestimmt, daß die Regelung ihrer Satzungen durch Ortsgesetze erfolge; näher ist hier auf die Satzungen der Berliner Bezirksjugendämter nicht einzugehen[59]).

In den Kreisjugendämtern steht der Vorsitz nach § 8 Abs. I S. 1 Pr.A.G. dem Landrat als Vorsitzenden des Kreisausschusses zu. Sein Stellvertreter ist nach S. 2 vom Kreisausschusse zu wählen. Es dürfte sich kaum empfehlen, in den Satzungen hinsichtlich der Person des Stellvertreters etwas Abweichendes zu bestimmen, da die Mitglieder des Kreisausschusses in den meisten Fällen auf Grund ihrer Erfahrungen am besten in der Lage sein werden, eine geeignete Person aus den Kreiseinwohnern zu finden.

Auf den Inhalt des § 8 Abs. II Pr.A.G. bin ich bereits oben kurz eingegangen. Einmal bietet diese Bestimmung, wie oben ausgeführt, eine geeignete Handhabe in den Fällen, wo ein „besonderes" Jugendamt gebildet ist, dem Restkreis nach Maßgabe der Bestimmungen des Zweckverbandsgesetzes ein Vertretungsrecht in diesem „besonderen" Jugendamt zuzubilligen; zum anderen wird sein Inhalt auch in den Fällen praktisch sehr wertvoll, wo für Gemeinden über 10 000 Einwohnern in einem Kreise

57) Vergl. Rundschau für Kommunalbeamte, 31. Jahrg., Nr. 36, S. 565.
58) Vergl. Polligkeit-Blumenthal: Anm. 1 zu § 8 Pr.A.G.
59) Vergl. Näheres: Polligkeit-Blumenthal: Anm. 2 zu § 8 Pr.A.G.

kein „besonderes" Jugendamt errichtet ist, dessen Errichtung solche Gemeinden an sich nach § 2 Abs. III Pr.A.G. beantragen könnten; hier kann die Satzung des Kreisjugendamts solchen Gemeinden ein Vertretungsrecht zubilligen; dann haben diese Gemeinden einen berechtigten Anspruch auf Berufung der von ihnen zu bezeichnenden Vertreter. Durch diese Bestimmung wird zunächst die Bildung zu vieler kleiner Jugendämter innerhalb eines Kreises verhindert, dann wird aber auch den Gemeinden über 10 000 Einwohnern ein ihrer Kreisbedeutung entsprechendes Mitwirkungsrecht im Kreisjugendamt gesichert.

Für die in Landgemeinden, rheinischen Landbürgermeistereien und westfälischen Ämtern errichteten Jugendämter sind die Vorschriften des § 9 Pr.A.G. maßgebend. Die Bestimmung des Vorsitzenden und seines Stellvertreters erfolgt auf Grund der Gemeindeordnung. Den einzelnen heute noch geltenden Landgemeindeordnungen ist die Einrichtung von besonderen Verwaltungsausschüssen noch fremd; jedoch haben sich solche gewohnheitsrechtlich entwickelt, ich erinnere an die ländliche Armen- und Schuldeputation; auch auf dem Lande hat sich eine gewisse Dezentralisation der Verwaltung als unumgänglich notwendig erwiesen; dieser Tatsache trägt denn auch der § 45 des Entwurfes einer preußischen Landgemeindeordnung Rechnung, indem er auch für die Landgemeinden die Bildung einzelner Verwaltungsausschüsse vorsieht.

Wenn ich oben sagte, daß die Organisation des Jugendamts nach § 9 Abs. I R.J.W.G. durch eine Satzung des zuständigen Selbstverwaltungskörpers zu regeln ist, und daß hierbei den Gemeinden durch die reichsrechtlichen Einzelbestimmungen des § 9 Abs. II—IV R.J.W.G. und durch die eingehenden Ausführungsbestimmungen der §§ 3 ff. Pr.A.G. kein allzu weiter Spielraum gelassen ist, so ist doch die Bedeutung einer solchen Satzung für das gedeihliche Arbeiten des Jugendamts nicht zu unterschätzen. „Gerade den Stadtgemeinden muß auf diesem Gebiete die Selbstverwaltung erhalten bleiben, schon in Anerkennung ihrer Verdienste. Denn wo hätte sich die Selbstverwaltung besser bewährt als im Bereich der Wohlfahrtspflege? Es ist ein stolzes Zeichen deutschen Bürgertums, daß der soziale Fortschritt in den Rathäusern der Städte entstanden und aus ihnen heraus auf das Land und die Staaten sich ausgedehnt hat"[60]). Vom Standpunkte der rechtlichen Beurteilung ist eine solche Satzung als gleichbedeutend mit Ortsstatut oder Ortsgesetz anzusprechen. Für das Zustandekommen der Satzung ist maßgebend das in Frage stehende Gemeindeverfassungsrecht; Rechtsgültigkeit erlangt die Satzung erst mit der staatlichen Bestätigung und der amtlichen Verkündung[61]).

Man wird sich der Meinung Blaums anschließen müssen, der sagt, daß es am zweckmäßigsten ist, wenn sich die Satzung auf die notwendigsten Vorschriften beschränkt. Einen guten Leitfaden für den Umfang der aufzustellenden Satzungen gibt die Amtliche Begründung[62]). „In großen Städten mit eingearbeiteten Jugendämtern wird das Maß

---

60) Rehm, S. 462.
61) Vergl. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, S. 79 ff.
62) Amtl. Begr., S. 37.

der Satzung ein weit geringeres sein können als in kleinen Landbezirken, in denen noch jede Erfahrung auf dem Gebiete der Jugendamtsorganisation fehlt." Mit Rücksicht darauf, daß das Württembergische Jugendamtgesetz vom 8. X. 19 in den maßgebenden Kreisen als mustergültig angesehen wird, und daß Blaum es gewesen ist, der an dem Zustandekommen dieses Gesetzes in erster Reihe mitgearbeitet hat, erscheint es zweckmäßig, hier die von Blaum[63]) vorgeschlagene Fassung für die Satzung zu verwerten. Gerade bei der Frage nach dem Inhalt einer Jugendamtssatzung ist es für einen Theoretiker fast unmöglich, annehmbare Vorschläge zu machen oder berechtigte Kritik an bereits gemachten Vorschlägen zu üben; dieses Betätigungsfeld muß im Interesse der Sache allein dem Praktiker, und zwar dem erfahrenen und bewährten Praktiker, überlassen werden.

Eine Jugendamtssatzung müßte etwa folgende Vorschriften zum Inhalt haben:

1. Der Aufgabenkreis des Jugendamts nach den §§ 3 u. 4 R.J.W.G., den sonstigen Gesetzen über Jugendwohlfahrt und den dem Jugendamte von dem Selbstverwaltungskörper etwa noch übertragenen weiteren Tätigkeitsgebieten.
2. Die Abgrenzung gegenüber anderen Behörden und Dienststellen der Selbstverwaltung. Hierbei kommt auch die Eingliederung als selbständige Abteilung eines Wohlfahrtsamtes in Frage, das mehrere oder sämtliche der Volkswohlfahrt gewidmete öffentliche Behörden umfaßt.
3. Die Zusammensetzung, die Wahl und die Einberufung des Ausschusses des Jugendamts, Führung der Niederschrift in den Sitzungen, Teilnahme der Beamten und Angestellten und sonstige Ordnungsvorschriften.
4. Die Einsetzung von Fachausschüssen und örtlichen Unterausschüssen, die Bestellung von Einzelpersonen für die Erledigung bestimmter Aufgaben gemäß § 11 R.J.W.G.
5. Die Einteilung des Arbeitsgebietes des Jugendamts, Verteilung der laufenden Geschäfte, die Führung der Dienstaufsicht, die Art der Bevollmächtigung einzelner Beamten oder Angestellter zur Pflegekinderaufsicht, Amtsvormundschaft usw.; die Ermächtigung des Vorstandes zur selbständigen Anordnung einzelner Maßnahmen (§ 27: Vorläufige Unterbringung eines Pflegekindes bei Gefahr im Verzuge) und zur Gewährung von Unterstützung im begrenzten Umfange nach den Vorschriften des V. Abschnitts des R.J.W.G. über die öffentliche Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger.
6. Die Regelung der Kassen- und Rechnungsführung.

Abschließend sei hier in der Frage der Satzungsaufstellung bemerkt, daß vom Preußischen Ministerium für Volkswohlfahrt Mustersatzungen für ein ländliches und für ein städtisches Jugendamt entworfen worden sind[64]).

---

63) Blaum: Anm. 3 zu § 9 R.J.W.G.
64) Abgedruckt im Zentralblatt, XVI. Jahrg., S. 117 ff.

In dem nächsten Abschnitt ist jetzt einzugehen auf die reichsrechtlichen Einzelbestimmungen der Absätze II—IV des § 9 und in Verbindung damit auf den Inhalt der dazu gehörigen Ausführungsbestimmungen der §§ 4—6 Pr.A.G. Es ist im Rahmen dieser Arbeit unmöglich, im einzelnen Stellung zu nehmen zu den Richtlinien, welche auf der Tagung der Konferenz der deutschen Zentrale für Jugendfürsorge am 12. und 13. VI. 22 in Berlin gegeben worden sind; diese sind ausführlich niedergelegt im Zentralblatt[65]); soweit angängig, wird im weiteren Verlauf meiner Ausführungen darauf zurückzukommen sein.

Im Abs. II des § 9 wird nun zunächst bestimmt, daß als stimmberechtigte Mitglieder des Jugendamts die leitenden Beamten und daneben bewährte Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise zu berufen sind; die gleiche Bestimmung trifft § 4 Abs. I Nr. 1—2 Pr.A.G. Diese reichs- bzw. landesrechtliche Vorschrift bietet uns ein ausgezeichnetes Beispiel für die sog. gemischte Verwaltung: Behördliche Pflichttätigkeit der Gemeinde und freiwillige ehrenamtliche Mithilfe der Bevölkerung. Damit ist der uralten Forderung des Freiherrn vom Stein Genüge getan. „Das zudringliche Eingreifen der Staatsbehörden in Privat- und Gemeindeangelegenheiten muß aufhören, und dessen Stelle nimmt die Tätigkeit des Bürgers ein, der nicht in Formen und Papier lebt, sondern kräftig handelt, weil ihn seine Verhältnisse in das wirkliche Leben hinrufen und zur Teilnahme an dem Gewissen der menschlichen Angelegenheiten nötigen. Man muß bemüht sein, die ganze Masse der in der Nation vorhandenen Kräfte auf die Besorgung ihrer Angelegenheiten zu lenken“[66]). Bei der Frage der Zusammensetzung des Jugendamts im einzelnen ist also ein Unterschied zu machen zwischen beamteten und nichtbeamteten Mitgliedern des Jugendamts.

Mit Rücksicht darauf, daß Abs. III des § 9 R.J.W.G. eine Sonderbestimmung enthält hinsichtlich der hauptamtlich im Jugendamt tätigen Personen, dürfte es sich empfehlen, zunächst einmal einzugehen auf die Frage der Hinzuziehung von im Jugendamt ehrenamtlich tätigen Personen. Das Gesetz bestimmt, daß erfahrene Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise, insbesondere aus den im Bezirke des Jugendamts wirkenden freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung auf deren Vorschlag zu berufen sind; damit ist zum ersten Male gesetzlich festgelegt, daß nicht nur die Richter und Verwaltungsbeamten, sondern auch die Organe der freien Liebestätigkeit als Träger der Jugendwohlfahrt heranzuziehen sind. Es ist hier zu bemerken, daß die Mitgliedschaft der stimmberechtigten Personen im Jugendamt — also die der leitenden Beamten und die der Vertreter der freien Liebestätigkeit und ihrer Organe — sich nur bezieht auf die Tätigkeit im Verwaltungsausschuß; der Ausdruck „Mitglieder des Jugendamts“ ist also in diesem engeren Sinne aufzufassen.

Wie gestaltet sich, bzw. wie sollte sich nun die Mitwirkung aller derjenigen Bevölkerungskreise gestalten, die mit Fragen der Jugendwohlfahrt

---

65) Zentralblatt, XIV. Jahrg., S. 83 ff.
66) Vergl. Rehm, S. 466 a. Ende.

in irgendeiner Form in Verbindung stehen? Aus dem § 10 Abs. I der Denkschrift[67]) zu dem Entwurfe eines R.J.W.G. ersehen wir den Vorschlag der Sachverständigenkommission dahingehend, daß als Mitglieder des Jugendamts nur solche Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise zu berufen sind, die in der Förderung der leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit der Jugend erfahren und bewährt sind. Wohl war auch schon früher in unseren Selbstverwaltungskörpern die Bevölkerung der betreffenden Gemeinde in irgendeiner Form vertreten; aber bei der Frage der Mitarbeit der Gemeindemitglieder im Jugendamt treten doch noch zwei Gesichtspunkte hinzu. Einmal dürfen nur solche Männer und Frauen berufen werden, die auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt über entsprechende Kenntnisse verfügen, an Hand deren sie sich schon bisher bei der praktischen Ausübung bewährt haben. Früher wurde es doch in unseren Selbstverwaltungskörpern so gehandhabt, daß man für diejenigen Posten, die den heutigen am nahesten kommen, also für den Gemeindewaisenrat und den Armenpfleger, die Qualifikation des vom Gesetz so genannten unbescholtenen Bürgers als ausreichend erachtete. Als zweiter neu hinzutretender Gesichtspunkt ist zu erwähnen, daß alle Bevölkerungskreise vertreten sein sollen. Bei der Frage der Hinzuziehung der Bevölkerung dürfen nur rein sachliche Gründe maßgebend sein, nicht aber solche der politischen Einstellung, der sozialen Stellung, der wirtschaftlichen Kraft, der religiösen oder auch weltlichen Anschauung des Einzelnen; die Jugendwohlfahrt muß im Jugendamt Selbstzweck bleiben, sie darf vor allem kein Mittel zum Zwecke der politischen Agitation werden[68]). Wie wichtig gerade die Bestimmung der Hinzuziehung aller Bevölkerungskreise ist, insbesondere aus dem Arbeiterstande, wo sich das Jugendamt naturgemäß im weitesten Maße wird betätigen müssen, das hat bereits die Praxis gezeigt; erst hierdurch ist der Jugendamtsausschuß in der Lage, Beschlüsse zu fassen, die auch wirklich geeignet sind, den bestehenden Notständen wirksam entgegenzutreten. Blaum[69]) erklärt, er könne aus seiner praktischen Arbeit bestätigen, daß hierdurch wesentliche Erfolge in der Fürsorgearbeit erzielt werden und eine zweckmäßigere und sparsamere Verwendung der Mittel herbeigeführt wird.

§ 9 Abs. II R.J.W.G. enthält des weiteren die Bestimmung, daß die im Bezirke des Jugendamts wirkenden freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung vor allem die oben genannten Personen in Vorschlag bringen sollen, und daß diese Vereinigungen einen Anspruch auf ⅖ der Zahl der nichtbeamteten Mitglieder haben. Diese Bestimmung ist insofern als zweckmäßig zu bezeichnen, als hierdurch der Vorstand des Selbstverwaltungskörpers bei der Errichtung des Jugendamts in die Lage versetzt ist, solche Personen zu finden, die schon vermöge ihrer bisherigen Mitarbeit in den privaten caritativen Vereinigungen — es ist durchaus nicht notwendig, daß diese Vereinigungen sich

67) Denkschrift der Sachverständigenkommission, S. 12 a. Ende.

68) Vergl. zu der Frage der Mitwirkung aller Bevölkerungskreise die **äußerst interessanten Reichstagsverhandlungen vom 13. und 14. VI. 22, in denen Vertreter aller politischen Parteien zu Worte kamen: Zentralblatt XIV. Jahrg., S. 101 ff.**

69) **Blaum: Anm. 5 zu § 9 R.J.W.G. a. Ende.**

ausschließlich mit jugendfürsorgerischen Fragen beschäftigt haben — eine gewisse Gewähr für ihre Geeignetheit bieten. Wenn solche Vereinigungen nach § 9 Abs. II S. 2 R.J.W.G. einen Anspruch auf ⅖ der Zahl der nichtbeamteten Mitglieder haben, so deckt sich dies durchaus mit dem großen Grundgedanken des § 9 R.J.W.G. Die Bevölkerung soll zur Mitarbeit im Jugendamt geradezu herausgefordert werden.

Zu diesen eben behandelten Bestimmungen des § 9 Abs. II R.J.W.G. bringt nun das Pr.A.G. im § 4 eingehende Ausführungsbestimmungen. Nach Abs. I Nr. 2 sind mindestens zehn erfahrene und bewährte Personen in das Jugendamt, d. h. also in den Jugendamtsausschuß (ich verweise auf meine obige Bemerkung) zu berufen. Nach Abs. II haben die auch schon im § 9. Abs. II genannten freien Vereinigungen mindestens 8 Vertreter vorzuschlagen; mindestens 4 von diesen Vorgeschlagenen sind vom Vorstand des Selbstverwaltungskörpers zu ernennen. Falls der Vorstand der Gemeinde einer bestimmten Vereinigung kein Vorschlagsrecht gewährt, oder die gemachten Vorschläge unberücksichtigt läßt, steht dieser Vereinigung die Aufsichtsbeschwerde beim Regierungspräsidenten zu; gegen diesen hierauf erteilten Bescheid ist weitere Beschwerde möglich; als letzter Rechtszug ist dann das Pr. Ministerium für Volkswohlfahrt zuständig[70]).

Unter den übrigen Personen — es müssen also noch mindestens sechs verbleiben — müssen sich befinden ein evangelischer, ein katholischer Geistlicher und ein Rabbiner, natürlich nur dann, wenn die entsprechenden Bekenntnisse im Jugendamtsbezirk vertreten sind; hierzu treten noch als obligatorisch zu berufende Personen: Ein Lehrer und eine Lehrerin. Daneben muß noch mindestens ein Mitglied gewählt werden in Gemäßheit des § 4 Abs. IV Pr.A.G.; da in den meisten Fällen die Mindestzahl des § 4 Abs. I Nr. 2 Pr.A.G. (nämlich zehn) überschritten werden wird, so wird man zweckmäßig von der Bestimmung des § 4 Abs. IV Pr.A.G. in weitem Maße Gebrauch machen. Die hiernach in Frage kommenden Männer und Frauen sind nach den Vorschriften für die Wahl von Ehrenbeamten, also nach dem Verhältniswahlsystem, zu wählen. „Es wird sogar sehr erwünscht sein, für solche Ernennungen Spielraum zu lassen, da solche durch die Verwaltungsarbeit von Vereinen nicht belasteten Einzelpersonen oft dem Jugendamte mehr nützen können, als die Vorstandsmitglieder von Vereinen[71]).“ Die Bedeutung der Regelung des Verhältnisses zwischen Jugendamt und den privaten Jugendfürsorgeorganisationen darf nicht unterschätzt werden. „Je besser das Jugendamt es versteht, Persönlichkeiten mit warmem Herzen und Verständnis für die Jugend aus allen Kreisen der Bevölkerung für die gemeinsame Arbeit auf den verschiedenen Zweigen seiner Aufgaben heranzuziehen, diese Persönlichkeiten mit Begeisterung für die Sache der Jugend zu erfüllen und ihnen Raum zur Betätigung ihrer besonderen Eigenart zu geben, umso besser wird es imstande sein, die großen Aufgaben, die ihm durch das Gesetz gestellt sind, zu erfüllen[72]).“

---

[70]) Vergl. Bericht des Ausschusses für Bevölkerungspolitik, S. 66 und 89
[71]) Bäumer: zu § 9 R.J.W.G., S. 58 Abs. III a. Ende.
[72]) Amtl. Begr., S. 35 Abs. 2.

Damit sei die Frage der Mitwirkung der Bevölkerung im Jugendamt erledigt. Es darf der nur allzu berechtigte Wunsch ausgesprochen werden, daß gerade die Hinzuziehung von Vertretern aller Bevölkerungskreise dazu dient, die Leistungsfähigkeit des Jugendamts zu steigern. Mögen die Vorstände der Selbstverwaltungskörper sich stets die vom Freiherrn vom Stein in seiner Nassauer Denkschrift aus dem Juli 1807 über die wahre Selbstverwaltung niedergelegten Grundsätze vor Augen führen. „Weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörde, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und Nationalehre. Der Formenkram und Dienstmechanismus in den Kollegien wird durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert und an seine Stelle tritt ein lebendiger, fest strebender, schaffender Geist und aus der Fülle der Natur genommener Reichtum von Ansichten und Gefühlen[73]."

An der Spitze des Jugendamtsausschusses stehen nun die „leitenden" Beamten. Das Reichsgesetz trifft in dieser Beziehung keine näheren Bestimmungen, so daß es den Landesgesetzen überlassen gewesen ist, hier nähere Einzelheiten zu bringen. Im § 4 Abs. I Nr. 1 Pr.A.G. ist bestimmt, daß der Vorstand des Selbstverwaltungskörpers 1—4 leitende Beamte des Selbstverwaltungskörpers, d. h. also solche Beamte, welche in ihr Betätigungsfeld fallende Arbeiten mit einer gewissen selbständigen Entscheidung bearbeiteten, als Mitglieder des Jugendamtsausschusses zu ernennen hat; für diese Stellen kommen also in der Hauptsache die Magistratsmitglieder in Frage. Bei Auswahl der leitenden Beamten ist dafür Sorge zu tragen, daß der Vorstand des Selbstverwaltungskörpers nur solche Beamten entsendet, die mit der Bearbeitung der Aufgaben der Wohlfahrtspflege betraut sind[74]. Unter diesen vier Mitgliedern muß sich der Vorsitzende des Jugendamtsausschusses befinden und ebenso der leitende Fachbeamte; mit Bezug auf letzteren ist zu sagen, daß als leitender Fachbeamter derjenige anzusprechen ist, der beispielsweise eine besondere Fachausbildung in allen Fragen der Jugendwohlfahrt nachzuweisen vermag. Es erscheint selbstverständlich, daß eine solche Person unbedingt in die Zahl der leitenden Beamten des Jugendamts hineingezogen werden muß[75].

Es ist jetzt überzugehen zu der im § 9 Abs. III geregelten Frage der Berufung derjenigen Personen, welche hauptamtlich im Jugendamt tätig sind. Während im Abs. II von den „leitenden" Beamten gesprochen wird, welche im Verwaltungsausschuß die großen Richtlinien und Anregungen für die Arbeit des Jugendamts geben, ist im Abs. III die Stellung derjenigen Personen geregelt, bei denen die praktische Durchführung aller

---

73) Vergl. Preuß: Das städtische Amtsrecht in Preußen, S. 38 (Friedeberg-Polligkeit: Anm. 10 zu § 9 R.J.W.G. a. Ende).

74) Vergl. Pr. Ausführungsanweisung, II A 9a, Abs. 2 S. 1.
Vergl. ferner Bericht des Ausschusses für Bevölkerungspolitik, S. 95

75) Polligkeit-Blumenthal, Anm. 7 zu § 4 Pr.A.G.

der dem Jugendamt obliegenden Aufgaben liegt, die im unmittelbaren persönlichen Verkehr mit den zu betreuenden Jugendlichen, ihren Eltern und Erziehern stehen. Mit Rücksicht darauf, daß gerade diese im Jugendamt hauptamtlich tätigen Personen es sind, durch deren Fähigkeiten und Leistungen der Wert aller jugendamtlichen Arbeit bedingt ist, hat das Gesetz besondere Anforderungen an die Vorbildung dieser hauptamtlichen Kräfte gestellt. Sie sollen eine für die Betätigung in der Jugendwohlfahrt hinreichende Ausbildung besitzen, die insbesondere durch eine mindestens einjährige praktische Arbeit in der Jugendwohlfahrt erworben ist. Es dürfte hier vor allem eine sozialpädagogische Ausbildung in Frage kommen, daneben aber müssen diese Beamten auch nach der reinen verwaltungstechnischen Seite hin auf der Höhe sein. Das Hauptgewicht dürfte aber wohl auf den Worten „Praktische Arbeit in der Jugendwohlfahrt" liegen; an welcher Stelle und in welcher Weise diese praktische Arbeit geleistet worden ist, ist unerheblich. Zu fordern ist, daß der betreffende Beamte in genügender Weise Einblick genommen hat in die jugendlichen Lebensverhältnisse, daß er die jugendliche Psyche erkannt hat, und daß er hierauf die richtigen Wege findet, auf die Jugend in erzieherischem Sinne einzuwirken; so wird im letzten Grunde nicht so sehr die Vorbildung, als vielmehr die rein persönliche Eignung und Einstellung maßgebend sein; für Dilettantismus und Bürokratismus ist im Jugendamt kein Raum! Wenn der Abs. III erst auf Antrag des 29. Reichstagsausschusses eingeführt worden ist, so ging man eben hierin von der durchaus berechtigten Voraussetzung aus, daß eine erfolgreiche Tätigkeit des Jugendamts erst dann als gewährleistet angesprochen werden kann, wenn man bei der Auswahl der die eigentliche Arbeit durchführenden Beamten in der richtigen Weise vorgeht.

Bis zum Inkrafttreten des R.J.W.G. lag die Erledigung eines großen Teiles der Aufgaben, die heute das Jugendamt durchzuführen hat, in den Händen des Vormundschaftsrichters. Es war daher nur zu natürlich, daß man dem Vormundschaftsgericht auch eine gewisse Mitwirkung in der Arbeit des Jugendamts zuerteilte[76]. Nach Abs. IV des § 9 R.J.W.G. ist das Vormundschaftsgericht zur Teilnahme an den Sitzungen des Jugendamts berechtigt und hat in ihnen beratende Stimme; dies gilt zunächst für die Sitzung des Verwaltungsausschusses; bei den meisten Jugendämtern wird aber der Vormundschaftsrichter auch in bestimmten Unterausschüssen mitwirken müssen, insbesondere in dem Unterausschusse, dem die Erledigung der nach § 35 R.J.W.G. dem Jugendamt obliegenden gesetzlichen Amtsvormundschaft über uneheliche Kinder zugewiesen ist. Hieraus ergibt sich sofort, warum das Vormundschaftsgericht nur mit beratender Stimme beteiligt werden kann. Falls man dem Vormundschaftsgericht ein Stimmrecht zuwies, wäre es in das Jugendamtsgefüge eingeordnet; dies wäre keineswegs angängig, da ja das Jugendamt dem Vormundschaftsgericht gegenüber, sonderlich in Vormundschaftssachen, verantwortlich ist; es sei hier nur hingewiesen auf die Bestimmung des

[76]) Vergl. zu der Frage „Jugendamt und Vormundschaftsgericht" den Artikel im „Recht" 1924 Heft 4 S. 39.

§ 42 Abs. I S. 1 R.J.W.G., wonach das Jugendamt Gemeindewaisenrat und damit Hilfsorgan des Vormundschaftsgerichts ist; es sollen also durch die Bewilligung einer nur beratenden Stimme Kompetenzkonflikte vermieden werden[77]).

Die gleiche Bestimmung über die Teilnahme mit beratender Stimme seitens des Vormundschaftsrichters an den Sitzungen des Jugendamts trifft auch § 5 Abs. I Nr. 4 Pr.A.G. Ich gebe zu, daß es zunächst befremden muß, wenn bei der Bedeutung des Vormundschaftsgerichts für alle Fragen der Jugendwohlfahrt nur eine ganz lose Verbindung (nur beratende Stimme) mit dem Jugendamt geschaffen worden ist; „aber es muß größter Wert darauf gelegt werden, daß den der Politisierung und allen möglichen unkontrollierbaren Einflüssen ausgesetzten Jugendämtern gegenüber eine vom allgemeinen Vertrauen getragene Instanz einer unabhängigen richterlichen Behörde erhalten bleibt[78]).

Die gleiche Stellung wie dem Vormundschaftsrichter ist nach § 5 Abs. I Nr. 1—3 Pr.A.G. ferner dem Kreisschulrat, dem Kreismedizinalrat und dem Gewerberat einzuräumen; die Zuziehung eines Gewerberats wird sich als besonders notwendig erweisen in industriellen Gegenden. Mit dieser Bestimmung ist das Zusammenarbeiten dieser Staatsbeamten, die sich kraft ihres Amtes mit Fragen der Jugendwohlfahrt zu befassen haben, mit dem Jugendamt gewährleistet[79]).

3. Die Ersatzbehörden.

Die Bestimmungen des § 10 R.J.W.G., wonach die Möglichkeit gegeben ist, die Aufgaben des Jugendamts einem in dieser Gemeinde bereits bestehenden Wohlfahrtsamt oder einer entsprechenden staatlichen oder kommunalen Stelle zu übertragen, werden gleichfalls nur verständlich, wenn man die Entwicklung der Jugendwohlfahrtsmaßnahmen in den verschiedensten Selbstverwaltungskörpern bis zum Inkrafttreten des R.J.W.G. ins Auge faßt.

Es ist bekannt, daß in großen und mittleren Städten des Reiches und damit auch der Länder Stellen bestanden, die alle Wohlfahrtsfragen, eingeschlossen die Fragen der Jugendwohlfahrt, bearbeiteten; ich habe schon oben darauf hingewiesen, daß diese Stellen in ihrer praktischen Arbeit recht gute Erfolge zu verzeichnen hatten. Es wäre daher vom gesetzgeberischen und auch vom verwaltungstechnischen Standpunkte durchaus verfehlt gewesen, hätte man diese Stellen mit einem Schlage und in ganz schematischer Weise ausgeschaltet. Es mußte also ein Mittelweg gefunden werden, auf dem einerseits die ersprießliche Tätigkeit der bisher bestehenden fürsorgerischen Organe weiter beibehalten und ausgebaut werden konnte und auf dem andererseits im Interesse der einheitlichen Durchführung der vom Gesetz aufgestellten Jugendamtsorganisation die Vorschriften des § 9 R.J.W.G. über den Aufbau des Jugendamts verwirklicht werden konnten. Auf die Gefahren, die sich aus den Bestimmungen

77) Vergl. Blaum, Anm. 8 zu § 9 R.J.W.G.

78) Vergl. Denkschrift zum Entwurf eines Reichsjugendgesetzes, herausgegeben vom Deutschen Caritasverband.

79) Vergl. Pr. Ausführungsanweisung, IIA, 16.

des § 10 R.J.W.G. ergeben, soll am Schluß dieses Abschnitts eingegangen werden.

Welches sind nun die praktischen Auswirkungen des § 10 R.J.W.G.? Nach diesem Paragraphen wird die Angliederung des Jugendamts an eine staatliche oder kommunale Einrichtung ermöglicht. An eine Organisation, die in ganz privater Weise bestimmte Aufgaben der sozialen Fürsorge erfüllt, ist die Angliederung des Jugendamts aus begreiflichen Gründen unstatthaft. Wenn § 10 R.J.W.G. auch eine Eingliederung des Jugendamts in eine staatliche Einrichtung vorsieht, so hat man hier vor allem an das Vormundschaftsgericht gedacht. Hier ergibt sich jedoch folgender Widerspruch. Angliederung an eine staatliche Stelle ist möglich nach § 10 Abs. I R.J.W.G.; diese staatliche Stelle muß aber in ihrer Einrichtung den Vorschriften des § 9 R.J.W.G. entsprechen; aus § 9 Abs. I R.J.W.G. ergäbe sich dann zwingend, daß die Einrichtung der staatlichen Stelle durch eine Satzung des zuständigen Selbstverwaltungskörpers zu regeln ist, also ein offenbarer Widerspruch. Für Preußen wird dieser Widerspruch nicht praktisch, da nach § 10 Abs. I Pr.A.G. eine Angliederung des Jugendamts nur an eine kommunale Stelle möglich ist[80]). An kommunalen Einrichtungen dürfte hier vor allem das Wohlfahrtsamt in Betracht kommen. Damit aber nun der Gedanke des einheitlichen Aufbaus der Jugendämter in seiner praktischen Durchführung gewährleistet ist, ist bestimmt, daß ein solches Wohlfahrtsamt in seiner Zusammensetzung den Vorschriften des § 9 R.J.W.G. entspricht; als weitere Bedingung wäre dann noch zu nennen, daß die Aufgaben des Jugendamts in ihrer Gesamtheit, nicht nur einzelne Aufgaben, auf das Wohlfahrtsamt übertragen werden.

Wie wichtig, aber andererseits auch wie gefährlich die Frage der Eingliederung des Jugendamts in ein Wohlfahrtsamt ist, mag die Tatsache erhellen, daß der Reichstagsausschuß es für notwendig erachtet hat, in den Abs. I des § 10 R.J.W.G. noch die Bestimmung einzufügen, daß eine solche Eingliederung nur nach Maßgabe der Landesgesetzgebung erfolgen könne. Man war sich durchaus darüber im klaren, daß bei der Frage der Eingliederung des Jugendamts in ein Wohlfahrtsamt sehr leicht die Eigenart des Jugendamts leiden könne; zum mindesten sollten hier die Landesparlamente unter Berücksichtigung der einzelnen Verhältnisse in ihren Ländern bestimmte Ausführungsgesetze erlassen.

Mit Bezug auf Preußen ist hier zu sagen, daß gerade in Preußen ein weit verzweigtes Netz von Wohlfahrtsämtern zu verzeichnen war. Auf dem Lande war das Wohlfahrtsamt eigentlich der Ausgangspunkt und die einzige Stelle auf dem Gebiete der sozialen Fürsorge überhaupt. So ist denn im § 10 Abs. I Pr.A.G. im engen Anschluß an den § 10 Abs. I R.J.W.G. die Bestimmung getroffen, daß das Jugendamt einem bereits bestehenden Wohlfahrtsamt eingegliedert werden kann; im Gegensatz zu den Bestimmungen des § 10 Abs. I R.J.W.G. kann in Preußen eine Eingliederung nur an eine Stelle der Selbstverwaltung, nicht an eine staatliche Stelle, erfolgen. Wenn § 10 Abs. I R.J.W.G.

---

[80]) Vergl. Goeze, Anm. 1 zu § 10 R.J.W.G.

in Übereinstimmung mit § 10 Abs. I Pr.A.G. besagt, daß eine Eingliederung auch in eine andere, der Wohlfahrtspflege dienende Stelle der Selbstverwaltung erfolgen kann, so geht hieraus hervor, daß, falls kein besonderes Wohlfahrtsamt vorhanden ist, hier auch eine sonstige Verwaltungsstelle — sie muß aber bereits Wohlfahrtsangelegenheiten bearbeitet haben — in Betracht gezogen werden kann. Hierzu ist zu bemerken, daß auf Grund der Reichsfürsorgepflichtverordnung[81]) im ganzen Reiche Fürsorgestellen zu errichten sind; einer solchen Stelle könnten dann gegebenenfalls die Aufgaben des Jugendamts übertragen werden.

Die Sonderregelung des § 10 Abs. II Pr.A.G. erwies sich aus folgendem Grunde als notwendig. Nach § 2 Abs. II Pr.A.G. ist in jedem Verwaltungsbezirk der Stadtgemeinde Berlin ein Jugendamt zu errichten; diese Verwaltungsbezirke sind nun aber keine Gemeinden im Sinne des § 10 Abs. I R.J.W.G. bzw. des § 10 Abs. I Pr.A.G.; daher ist im § 10 Abs. II Pr.A.G. in zwingender Schlußfolgerung bestimmt, daß die Jugendämter der Berliner Verwaltungsbezirke in die bereits bestehenden Wohlfahrtsämter oder in die entsprechenden Stellen innerhalb der Verwaltungsbezirke eingegliedert werden können.

Abschließend sei zu der Frage der Eingliederung des Jugendamts in eine bestehende fürsorgerische Stelle gesagt, daß man den diesbezüglichen Ausführungen in der amtlichen Begründung[82]) Recht geben muß dahingehend, daß in kleineren Verhältnissen ein besonderes Jugendamt neben einer ähnlichen schon bestehenden Stelle eine schädliche Zersplitterung der Kräfte und Mittel bedeuten würde, die das Jugendamt ja gerade beseitigen will.

Die Sachlage ändert sich aber sofort, wenn man größere Kommunalverbände ins Auge faßt. Hier dürfen die Gefahren des § 10 Abs. I R.J.W.G. nicht verkannt werden. Einmal ist zu befürchten, daß in denjenigen Ländern, die sich schon bei den Vorverhandlungen zum R.J.W.G. geweigert haben, Jugendämter zu errichten, jetzt gestützt auf § 10 Abs. I R.J.W.G. einfach den Stellen der öffentlichen Armenpflege die Aufgaben des Jugendamts übertragen werden. Damit wäre der Gedanke der Errichtung von Jugendämtern, die gewissermaßen eine öffentliche Erziehungsbehörde darstellen sollen, zum Scheitern verurteilt. Wo bleibt dann der Grundgedanke, der so oft bei den Verhandlungen über die Organisation der Jugendwohlfahrtsbehörden ausgesprochen worden ist: Die Herstellung eines einheitlichen Netzes von Jugendämtern, also vor allem Fachämtern, verteilt über das Gebiet des gesamten Deutschen Reiches[83])? — Es sei hier noch hingewiesen auf einen Aufsatz „Die Gefahren des § 10 R.J.W.G."[84]), in welchem der Verfasser sagt, daß der Kardinalfehler im § 10 liege. Was als Ausnahme gedacht ist, sei Regel geworden; in sicherlich über 90% aller Fälle ist das Jugendamt nur ein Ausschuß des Wohlfahrtsamtes; seine Aufgaben würden von

---

81) Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht v. 13. II 24.

82) Amtl. Begr., S. 39.

83) Vergl hierzu Blaum, Anm. 1 zu § 10 R.J.W.G.

84) Vergl. Zentralblatt XVI. Jahrg., S. 284; vergl. auch Soziale Praxis, XXXIII. Jahrg., S. 46.

Beamten der Wohlfahrtsämter mitbearbeitet. Daß bei dieser Sachlage keine allzu starken Erfolge in der jugendamtlichen Arbeit zu verzeichnen sein werden, dürfte von jedem Einsichtigen kaum in Zweifel gestellt werden können. Es dürfte daher an der Zeit sein, etwa durch eine entsprechende Ausführungsanweisung des zuständigen Ministeriums in dieser Beziehung Abhilfe zu schaffen. Die jugendamtliche Arbeit darf nicht durch äußere organisatorische Maßnahmen behindert oder gar in Frage gestellt werden.

Naturgemäß spielen in einem Jugendamt die rein gesundheitlichen Aufgaben — vgl. § 4 Nr. 2—5 R.J.W.G. — eine nicht unbedeutende Rolle. Der im Jahre 1921 nach Berlin einberufene Deutsche Gesundheitsfürsorgetag hatte bereits die Forderung der Schaffung eigener Fachbehörden für die Gesundheitsfürsorge aufgestellt[85]). In Fortsetzung dieser Bestrebungen wurde beim 29. Reichstagsausschuß der Antrag eingebracht, im Abs. II des § 10 R.J.W.G. eine ausdrückliche Bestimmung dahin zu treffen, daß, falls in einem Jugendamtsbezirk ein Gesundheitsamt oder eine entsprechende Behörde besteht, daß dieser die gesundheitlichen Aufgaben übertragen werden. Diesem Antrage ist auch stattgegeben worden, wenn auch mit der gewissen Einschränkung, daß diese Gesundheitsbehörden im Einvernehmen mit dem Jugendamte vorzugehen haben. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß im Gegensatz zu § 10 Abs. I R.J.W.G., wo die jugendamtlichen Aufgaben in ihrer Gesamtheit auf ein Wohlfahrtsamt übertragen werden können, hier die Tätigkeit der Gesundheitsämter sich in die der Jugendämter einordnen muß; durch die Übertragung der gesundheitlichen Teilaufgaben darf das Jugendamtsgefüge nicht zerstört werden. Man befürchtete in dieser Beziehung unangenehme Konflikte zwischen dem Jugendamt einerseits und dem Gesundheitsamt andererseits; es kann jedoch erfreulicherweise gesagt werden, daß es in der Praxis meistens gelingt, ein Einvernehmen der beteiligten Stellen zu erzielen[86]). Vor allem ist bezüglich der Stellung des Gesundheitsamts gegenüber dem Jugendamt daran festzuhalten, daß nur die gesundheitlichen, nicht die sozial-pädagogischen und die sozialpflegerischen Aufgaben dem Gesundheitsamt übertragen werden dürfen.

Zwar sind die Länder aus § 10 Abs. II R.J.W.G. — dies auch wieder im Gegensatz zum § 10 Abs. I R.J.W.G. — nicht verpflichtet, in der Frage der Gesundheitsämter besondere Ausführungsbestimmungen zu erlassen; in Preußen ist dies jedoch durch § 11 Pr.A.G. erfolgt. Daß die Übertragung der gesundheitlichen Aufgaben auf die Gesundheitsämter durch Satzung des Selbstverwaltungskörpers zu regeln ist, bedarf keiner Erläuterung. § 11 Abs. I S. 2 Pr.A.G. hat dann noch die durchaus folgerichtige Bestimmung getroffen, daß, falls das Jugendamt in ein Wohlfahrtsamt eingegliedert ist, in diesem Falle auch das Gesundheitsamt im Rahmen dieses Wohlfahrtsamtes bestehen soll. In der Praxis hat dies dazu geführt, daß ein solches Wohlfahrtsamt sich in 3 Abteilungen gliedert: 1. Allgemeine Wohlfahrtspflege, 2. Jugend-

---

[85]) Vergl. den Artikel von Silberstein: „Stellung des Gesundheitsamtes innerhalb der Jugendwohlfahrtspflege“ in der Zeitschrift f. soziale Hygiene, 1921.

[86]) Vergl. hierzu: Polligkeit-Blumenthal, Anm. 1 zu § 11 Pr.A.G. a. Ende.

wohlfahrtspflege, 3. Gesundheitsfürsorge. Für den Fall, daß das Jugendamt die gesundheitlichen Aufgaben einem Gesundheitsamte nicht überträgt — es besteht nach § 10 Abs. II R.J.W.G. keine Verpflichtung hierzu —, ist nach § 11 Abs. II Pr.A.G. bei der Bearbeitung der gesundheitlichen Fragen ein Arzt zuzuziehen[87]). Es sei in diesem Zusammenhange nochmals daran erinnert, daß nach § 5 Abs. I Nr. 2 Pr.A.G. der Kreismedizinalrat berechtigt ist, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Jugendamtsausschusses teilzunehmen.

4. Übertragung von Teilaufgaben.

Bei einer nur oberflächlichen Betrachtung der Aufgaben, die das Jugendamt gemäß den §§ 3 und 4 R.J.W.G. zu erfüllen hat, wird jeder einsichtige Mensch zu dem Ergebnis kommen, daß alle diese Aufgaben nicht erledigt werden können mit Hilfe derjenigen Personen, die gemäß § 9 R.J.W.G. zur Mitwirkung im Jugendamte berufen sind. Aus diesem Gesichtspunkte heraus werden die Bestimmungen des § 11 R.J.W.G. verständlich, wonach gewisse Teilaufgaben besonderen Fachausschüssen, wie auch privaten Jugendfürsorgeorganisationen und schließlich auch einzelnen bewährten und erfahrenen Personen übertragen werden können. „Damit bekommt die freiwillige Tätigkeit die Gewißheit, daß sie zu den Aufgaben der Jugendhilfe, deren verschiedenste Gebiete sie bisher schon bearbeitet hat, herangezogen wird"[88]). Damit wird auch das Jugendamt den Vorschriften des § 6 R.J.W.G. gerecht, nach welchen die freiwillige Jugendwohlfahrtspflege zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen ist.

Zu diesem Grunde treten aber noch die verschiedensten anderen, aus welchen man von den im § 11 R.J.W.G. gegebenen Möglichkeiten in umfangreichem Maße Gebrauch machen sollte. Insbesondere in der Zeit unmittelbar nach Errichtung des Jugendamts wird es an geeigneten Beamten fehlen, die über die nach § 9 Abs. III R.J.W.G. erforderliche hinreichende Ausbildung verfügen; zum mindesten wird es in der ersten Zeit diesen Beamten an der notwendigen Erfahrung fehlen, während andererseits in den Kreisen der Einzelpersonen oder innerhalb der jugendfürsorgerischen Vereine Kräfte vorhanden sind, die auf Grund ihrer langjährigen Tätigkeit über eine bisweilen sehr weitgehende Sachkunde verfügen, also Kräfte, die im Interesse des guten Gelingens aller jugendamtlichen Arbeit nicht beiseite gelassen werden dürfen. Hierzu treten ferner finanztechnische Gründe, die gerade bei der Errichtung von Jugendämtern und den damit verbundenen Kosten nicht unberücksichtigt bleiben können. Des weiteren muß zwecks Erzielung einer sachgemäßen Arbeit eine möglichste Entlastung der hauptamtlichen Kräfte angestrebt werden. Letzten Endes werden die so notwendigen Beziehungen zu dem wirklichen Getriebe des Lebens hergestellt, und das gerade auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt nicht zu entbehrende Zusammenarbeiten mit allen Schichten der Bevölkerung gewährleistet; aus diesen beiden letzten Tatsachen ergibt sich folgerichtig, daß die größte Gefahr, die der Jugendamtsarbeit droht, vermieden wird, nämlich die bürokratische Geschäftsführung.

---

87) Über den Begriff „Bearbeitung gesundheitlicher Aufgaben" vergl. Polligkeit-Blumenthal, Anm. 3 zu § 11 Pr.A.G.

Wenn so dem Jugendamt im weitesten Umfange die Möglichkeit gegeben wird, seine Aufgaben gewissen zunächst außenstehenden Organen zu übergeben, so muß auf der anderen Seite auch jeglicher mißbräuchlicher Handhabung vorgebeugt werden. Es ist daher im letzten Satz des § 11 R.J.W.G. die Bestimmung getroffen, daß das Jugendamt nach wie vor verpflichtet ist, für die sachgemäße Erledigung der ihm obliegenden Aufgaben Sorge zu tragen. Auf diese Weise ist das Jugendamt gehalten, einmal sorgfältig vorzugehen in der Auswahl, und zum anderen die ausgewählten Personen oder sonstige Organe jederzeit zu überwachen. Im engen Zusammenhange hiermit steht auch die Bestimmung, daß die Übertragung der Teilaufgaben seitens des Jugendamts widerruflich ist; auf diese Weise hat das Jugendamt die Möglichkeit, in dem Zeitpunkt, in dem seine Hilfskräfte versagen, die Übertragung der Teilaufgaben rückgängig zu machen und entweder selbst die Erfüllung der Aufgaben zu übernehmen oder sie einer anderen Stelle zu übertragen.

Welche praktischen Möglichkeiten bieten nun die Bestimmungen des § 11 R.J.W.G.? Ich erwähnte bereits, daß die Erledigung bestimmter Teilaufgaben in zweifacher Form widerruflich übertragen werden kann: 1. Auf besondere Fachausschüsse, 2. auf private Vereinigungen für Jugendhilfe oder auf einzelne in der Jugendwohlfahrt erfahrene Männer und Frauen. Als die wichtigste der beiden Möglichkeiten ist wohl die Übertragung von Teilaufgaben auf Fachausschüsse anzusprechen. Die Bildung dieser sog. gemischten Ausschüsse — es wirken in ihnen auch Mitglieder des jugendamtlichen Hauptausschusses mit — wird vor allem in den Fällen praktisch, wo es sich um einen räumlich weit ausgedehnten Jugendamtsbezirk handelt, also in großen Städten und in den Bezirken der Kreisjugendämter.

Es erscheint hier angebracht, einen kurzen Hinweis zu geben, wie sich wohl in zweckmäßiger Weise der Aufbau der einzelnen Abteilungen des Jugendamts gestaltet. Da ist zunächst die Hauptabteilung zu nennen, in deren Händen gewissermaßen die Hauptverwaltung des Jugendamts liegt; sie hat die Jugendwohlfahrtsarbeit unter den großen Gesichtspunkten zu leisten. Sie bestimmt den inneren Geschäftsgang, sie ist die Aktenzentrale, sie führt die Kartei über alle im Jugendamtsbezirk wohnenden Jugendlichen, sie hat alle Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die breite Bevölkerung mit den Fragen der Jugendwohlfahrt vertraut zu machen. Dieser Hauptabteilung untergeordnet bauen sich die übrigen Abteilungen auf, deren Aufgabe es ist, auf eine intensive Erledigung der Einzelfälle hinzuarbeiten; hier ist die Stelle, wo die Tätigkeit der Fachausschüsse einsetzen muß. Bei der Einrichtung dieser einzelnen Abteilungen, bzw. dieser Fachausschüsse, dürfte es das Gegebene sein, hierfür die Altersgruppen der Jugendlichen und die Art der gewährten öffentlichen Fürsorge zugrunde zu legen; es wären hier vielleicht die Abteilungen bzw. Fachausschüsse in dem folgenden Aufbau zu nennen:

1. Die Jugendhilfe bis zur Schulentlassung
   a) die Jugendhilfe von der Geburt bis zum Schulbeginn,
   b) die Jugendhilfe für die schulpflichtige Jugend.

2. Die Jugendhilfe für Schulentlassene.
3. Die Erfüllung der Aufgaben aus den §§ 32—49 R.J.W.G. (Vormundschaftswesen).
4. Die Jugendhilfe für die gefährdeten und verwahrlosten Jugendlichen (vgl. §§ 57—78, sowie § 3 Nr. 5 u. 8 R.J.W.G.).
5. Die Sorge für die hilfsbedürftigen Minderjährigen (§§ 49—56 R.J.W.G.).

Es erscheint im Rahmen dieser Arbeit nicht angängig, auf die Möglichkeiten einer weiteren Organisation der Einzelabteilungen bzw. Fachausschüsse einzugehen. Die so verschieden gelagerten örtlichen Verhältnisse werden hier im erheblichen Maße mitsprechen. Ich darf hier hinweisen auf die Konferenz der Deutschen Zentrale für Jugendfürsorge (Juni 1922), auf welcher diese rein organisatorischen Fragen eine eingehende Behandlung erfahren haben[89]). Auf die bis ins einzelne gehende Stellungnahme zu den Leitsätzen des Bürgermeisters Dr. Caspari für den Aufbau des Jugendamts in Mittel- und Kleinstädten seitens des Rechtsrats Dr. Ammann[90]), Heidelberg, der in gewisser Hinsicht andere Grundsätze im Aufbau der Fachausschüsse angewendet wissen will, einzugehen, würde hier zu weit führen. Damit sei die Frage der Mitwirkung in den Fachausschüssen abgeschlossen.

Des weiteren können nun noch bestimmte Gruppen von Geschäften an Vereine oder auch an Einzelpersonen übertragen werden. Als solche Gruppen von Geschäften kommen hier vor allem die oben unter 1. a) (vgl. den oben dargestellten Aufbau der Fachausschüsse) genannten in Frage. Besonders in mittleren Jugendamtsbezirken wird es sich leicht ermöglichen lassen und auch durchaus zweckmäßig sein, die Jugendhilfe von der Geburt bis zum Schulbeginn entsprechenden Vereinigungen zu übertragen, und zwar solchen, die sich schon bisher mit Fragen des Mutterschutzes, der Säuglings- und Kleinkinderfürsorge befaßt haben. In gleicher Weise empfiehlt es sich, die oben unter 2. genannten Gruppen „Jugendhilfe für Schulentlassene“ in die Hände von Vereinigungen zu legen, die eine ausreichende Gewähr dafür bieten, daß sie im Interesse der Erziehung und der Ertüchtigung der schulentlassenen Jugend tatkräftig arbeiten. Es wird sich aber nicht empfehlen, andere Gruppen von Geschäften in ihrer Gesamtheit auf Vereinigungen zu übertragen; die Bevölkerung verlangt mit Recht, daß das Jugendamt auf bestimmten Gebieten, z. B. in der Schulkinderfürsorge und im Vormundschaftswesen, selbst tätig wird, sei es auch in Form von Fachausschüssen; es kann gerade auf diesen Gebieten mit vollem Recht eine objektive behördliche Tätigkeit des Jugendamts beansprucht werden, die unabhängig ist von gewissen Richtungen, welche sich in privaten Vereinigungen niemals vermeiden lassen werden. Neben diesen Vereinigungen müssen auch Einzelpersonen zur Mitarbeit herangezogen werden. Hier hat sich gegenüber den früheren Verhältnissen insofern nicht allzuviel geändert, als hier, wie früher, vor allem die Stellung des Gemeindewaisenrats und des örtlichen Armenpflegers in Frage kommt.

88) Amtl. Begr., S. 39.
89) Vergl Zentralblatt, XIV. Jahrg., S. 83 ff.
90) Vergl. Amman in der Sozialen Praxis, 32. Jahrg., S. 156 und S. 174.

5. Zusammenfassende Bemerkung.

Am Schlusse der Ausführungen über den Aufbau der Jugendämter mag nun noch folgendes festgestellt werden. In den Bestimmungen des § 9 R.J.W.G. spiegelt sich der Gedanke eines einheitlichen Jugendamtsgefüges wider; die §§ 10 und 11 R.J.W.G. dienen dazu, die weitesten Kreise der Bevölkerung zur Mitarbeit anzuregen und heranzuziehen. Aufgabe der in Frage kommenden Stellen wird es sein, hier immer den rechten Mittelweg zu finden: Eine straff durchgeführte behördliche jugendfürsorgerische Tätigkeit in engster Verbindung mit der privaten Jugendwohlfahrtspflege.

B. Das Landesjugendamt.

1. Wesen und Bedeutung der Landesjugendämter.

Im vorigen Abschnitt, der den Aufbau der Jugendämter in einem lückenlosen über das ganze Reich verbreiteten Netz zum Gegenstande hatte, habe ich bereits des öfteren darauf hingewiesen, wie notwendig die einheitliche Organisation der Jugendämter im Interesse der wirksamen Durchführung aller jugendfürsorgerischen Arbeit ist. Dieser Gedanke führt zwingend zu der Frage der Notwendigkeit der Landesjugendämter. Alle jugendamtliche Arbeit kann niemals den rechten Erfolg haben, wenn nicht eine gewisse Verbindung zwischen den einzelnen Jugendämtern zum Zwecke des gegenseitigen Austausches der gemachten praktischen Erfahrungen besteht. Es muß eine Stelle vorhanden sein, die bei der Einrichtung und dem Vollzug der Jugendämter für Einheitlichkeit sorgt; sonst bestände die Gefahr, daß die behördliche Zersplitterung, die bis zum Inkrafttreten des R.J.W.G. auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt zu verzeichnen war, nicht abgeschwächt, sondern erheblich verstärkt wird. Noch ein anderer Gesichtspunkt ist anzuführen bei der Frage der Notwendigkeit der Landesjugendämter. Es gibt in der Jugendwohlfahrtspflege gewisse Aufgaben, die nicht von einem einzelnen Jugendamt erfüllt werden können; diese Aufgaben können nur von Seiten größerer Verbände eine sachgemäße Erledigung finden; ich erinnere hier vor allem an die Schaffung von Anstalten und sonstigen größeren Einrichtungen, die einer weiteren Reihe von Jugendämtern zu dienen bestimmt sind. Die Sachverständigenkommission hat sich bei der Frage nach der Schaffung von Landesjugendämtern in dem gleichen Sinne ausgesprochen; auf den Inhalt der vier Anträge, die hinsichtlich der praktischen Lösung des Aufbaus der Landesjugendämter zur Abstimmung gelangten, kann hier nicht näher eingegangen werden[91]). Diese für die Schaffung der Landesjugendämter maßgebenden Gesichtspunkte begegnen uns gleichfalls in der amtlichen Begründung[92]).

In der Stellung der Landesjugendämter können wir mit Polligkeit[93]) eine dreifache Gliederung feststellen:

1. Das Landesjugendamt ist Zentralverwaltungsinstanz für die Jugendämter seines Bezirks (§ 13 Nr. 1—6 R.J.W.G.).

---

[91]) Vergl. hierzu Denkschrift der Sachverständigenkommission, S. 17.
[92]) Amtl. Begr., S. 40, 41.
[93]) Friedeberg-Polligkeit, Landesjugendämter, Vorbem. a. Ende.

2. Es ist Mittel- und Sammelpunkt der öffentlichen und privaten Jugendhilfe seines Bezirks (§ 13 Nr. 2, 4, 5 u. 7 R.J.W.G.).

3. Es ist Vollzugsinstanz für die ihm zur selbständigen Wahrnehmung übertragenen Aufgaben (§ 13 Nr. 6 u. 8 R.J.W.G.). Nur aus diesen Gesichtspunkten heraus wird die Einrichtung der Landesjugendämter gemäß den §§ 12—14 R.J.W.G. verständlich.

Ich darf hier jedoch nochmals betonen, daß das Schwergewicht aller jugendfürsorgerischen, verwaltungstechnischen Tätigkeit bei den einzelnen Jugendämtern liegt. Als rein äußerlicher Gesichtspunkt für diese Tatsache sei darauf hingewiesen, daß im Gesetz selbst die gesamten formell-rechtlichen Bestimmungen über die Landesjugendämter in zwei Paragraphen (§§ 12 und 14 R.J.W.G.) niedergelegt sind. Schließlich ist noch zu bemerken, daß eine weitgehende Ähnlichkeit in der Organisation der Landesjugendämter mit der der Jugendämter zu verzeichnen ist. Mit Rücksicht hierauf erscheint es nicht angebracht, in der vorliegenden Abhandlung den Aufbau der Landesjugendämter in eingehendster Weise darzustellen.

Nun zu den einzelnen Bestimmungen über den Aufbau der Landesjugendämter. Wenn § 12 Abs. I R.J.W.G. besagt, daß zur Sicherung einer gleichmäßigen Erfüllung der den Jugendämtern obliegenden Aufgaben und zur Unterstützung ihrer Arbeit Landesjugendämter zu errichten sind, so haben damit die im Vorstehenden ausgeführten Gesichtspunkte hinsichtlich der Errichtung von Landesjugendämtern ihre gesetzliche Grundlage gefunden: Die notwendige Einheitlichkeit und die erforderliche Unterstützung. Die Bestimmung des § 12 Abs. II R.J.W.G., wonach größere Länder mehrere Landesjugendämter errichten können, hat eine praktische Bedeutung nur in Preußen und Bayern gewonnen. Auf die Frage, wie in Preußen der Aufbau der Landesjugendämter geregelt worden ist, wird am Schlusse dieses Abschnitts gesondert einzugehen sein. Der Inhalt des § 12 Abs. III R.J.W.G., wonach kleinere Länder ein gemeinsames Landesjugendamt errichten oder ihre Jugendämter einem dritten Landesjugendamt anschließen können, entspricht in umgekehrter Schlußfolgerung genau dem Abs. II des § 12 R.J.W.G. Die Länder, die nach Abs. I zur Errichtung von Landesjugendämtern verpflichtet sind, sollen hinsichtlich der organisatorischen Einzelheiten an Hand der Absätze II und III einen gewissen Spielraum haben, um die Eigenart der Verhältnisse in den Ländern zu wahren[94]).

2. Die Ähnlichkeit im Aufbau der Jugendämter und Landesjugendämter.

Wie eng die Anlehnung im Aufbau der Landesjugendämter an die formell-rechtlichen Bestimmungen über die Jugendämter ist, geht aus § 14 R.J.W.G. deutlich hervor. Hinsichtlich des Aufbaus der Jugendämter hat man alle Einzelbestimmungen hierüber der Regelung durch die Satzung des zuständigen Selbstverwaltungskörpers überlassen; in folgerichtiger Fortführung dieses Grundsatzes besagt § 14 S. 1 R.J.W.G., daß die Organisation der Landesjugendämter durch die Landesgesetzgebung zu regeln sei; der Grund für diese reichsrechtlichen Rahmenvorschriften

---

[94]) Vergl. Amtl. Begr., S. 42.

ist eben in der allzu großen Verschiedenheit der Verhältnisse in den Gemeindeverbänden bzw. in den einzelnen Ländern zu suchen. Die Ausführungen, welche ich oben über den Inhalt der §§ 9 Abs. II und 10 Abs. I R.J.W.G. gemacht habe, sind in entsprechender Weise auf die Organisation der Landesjugendämter anzuwenden. Auch im Landesjugendamt sollen neben den leitenden Beamten Vertreter aller Bevölkerungskreise tätig sein; auch das Landesjugendamt kann einem bereits bestehenden Landeswohlfahrtsamt eingegliedert werden; jedoch haben die Landesjugendämter keine reichsrechtliche Handhabe, gesundheitliche Aufgaben auf ein vielleicht bestehendes Landesgesundheitsamt zu übertragen (vgl. § 10 Abs. II R.J.W.G.). Mit Rücksicht auf die weitgehende sozialpolitische sowie verwaltungstechnische Bedeutung enthält § 14 R.J.W.G. noch die Bestimmung, daß in das Landesjugendamt insbesondere Vertreter von Jugendämtern und Justizbehörden zu berufen sind, und zwar sind diese Personen als vollberechtigte Mitglieder in den Verwaltungsausschuß des Landesjugendamts zu berufen; insofern ist hier gegenüber dem § 9 R.J.W.G. eine Erweiterung zu verzeichnen. Ich erinnere daran, daß gemäß § 9 Abs. IV R.J.W.G. das Vormundschaftsgericht nur berechtigt ist, mit beratender Stimme an den Sitzungen des jugendamtlichen Verwaltungsausschusses teilzunehmen; die Gründe für die Regelung des § 9 Abs. IV habe ich oben dargelegt.

3. Kurze Darlegung der Aufgaben des Landesjugendamts.

Auf die materiell-rechtlichen Bestimmungen des § 13 R.J.W.G., der die dem Landesjugendamt obliegenden Aufgaben zum Gegenstande hat, braucht im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen zu werden; es sei nur folgendes kurz bemerkt. Aus den sich aus § 13 Nr. 1—5 und 7 R.J.W.G. ergebenden Aufgaben tritt deutlich der Charakter des Landesjugendamts hervor. Das Landesjugendamt ist gewissermaßen eine Zentral-, eine Sammelstelle in allen umfassenderen Fragen, die für eine ersprießliche Arbeit der Jugendämter seines Bezirkes von Bedeutung sind. Daneben noch die beiden selbständigen Aufgaben des Landesjugendamts gemäß § 13 Nr. 6 und 8 R.J.W.G., die die Mitwirkung bei der Fürsorgeerziehung und die Beziehung des Landesjugendamts zu Anstalten regeln. Es entspricht durchaus dem Charakter des R.J.W.G., als eines Rahmengesetzes, wenn es die Übertragung weiterer Aufgaben der obersten Landesbehörde vorbehält.

4. Die Landesjugendämter nach dem Pr.A.G.

Wie hat nun das Preuß. Ausführungsgesetz die Frage der Landesjugendämter geregelt? — Hier ist zunächst zu bemerken, daß das Pr.A.G. vom 29. III. 24 erlassen worden ist unter Berücksichtigung der Reichsverordnung über das Inkrafttreten des R.J.W.G. vom 14. II. 24. Aus der Reichsverordnung (Art. 1 Abs. II Nr. 2 S. 1) ergibt sich, daß die Durchführung der §§ 12—14 R.J.W.G. über das Landesjugendamt dem Ermessen der Länder überlassen wird, eine Bestimmung, die nur ergangen ist mit Rücksicht auf die finanzielle Notlage der Länder.

§ 12 Abs. I Pr.A.G. trifft daher die Bestimmung, daß die Pro-

vinzialverbände — die amtliche Begründung[95]) besagt bereits, daß für Preußen als Träger der Landesjugendämter im wesentlichen die Provinzen in Betracht kommen — Landesjugendämter errichten können; ein gleiches gilt für die Bezirksverbände Wiesbaden und Cassel sowie für den hohenzollernschen Kommunalverband und die Stadtgemeinde Berlin. Eine Verpflichtung zur Errichtung von Landesjugendämtern besteht also nicht. Auch diese Tatsache findet nur in den finanziellen Schwierigkeiten der preußischen Provinzialverbände ihre Grundlage[96]).

Falls aber die preußischen Provinzen Landesjugendämter errichten, so haben diese die Aufgaben aus § 13 Nr. 1—7 R.J.W.G. zu erfüllen. Die Aufgaben aus § 13 Nr. 8 R.J.W.G., der, wie bereits erwähnt, die Beziehungen des Landesjugendamts zu den Anstalten regelt, kann nach § 29 Abs. IV an Stelle des Landesjugendamts die oberste Landesbehörde erfüllen; in Preußen ist als oberste Landesbehörde — nach § 77 R.J.W.G. hat die Landesregierung die oberste Landesbehörde zu bestimmen — gemäß § 34 Pr.A.G. der Minister für Volkswohlfahrt zuständig (vgl. hier den Eingangssatz der Preuß. Ausführungsanweisung zum R.J.W.G. und zum Pr.A.G.). Der Minister für Volkswohlfahrt betont, daß die preußischen Landesjugendämter, falls dieselben von den Provinzen errichtet werden, jedoch keine obrigkeitlichen Aufgaben durchführen, sondern lediglich der Zusammenfassung und der Vermittlung der Erfahrungen auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt und der Unterstützung der Jugendämter ihrer Bezirke im Sinne des § 13 Nr. 1—7 R.J.W.G. dienen sollen[97]). Aus der Ausführungsanweisung geht weiter hervor, daß alle übrigen den Landesjugendämtern durch das R.J.W.G. übertragenen Aufgaben vom Ministerium für Volkswohlfahrt als der obersten Landesbehörde im Sinne des § 77 R.J.W.G. wahrgenommen werden, jedoch mit der Möglichkeit, diese Aufgaben an Behörden der Staats- oder Selbstverwaltung zu übertragen; besonders hervorgehoben wird das Recht zur Übertragung der Anstaltsaufsicht (vgl. § 13 Nr. 8 und § 29 Abs. IV R.J.W.G. in Verb. mit § 14 Pr.A.G.). — Es ist nicht angängig, hier auf die Frage der Übertragung weiterer Aufgaben auf die Landesjugendämter einzugehen; diese Fragen haben in der Hauptsache einen rein materiell-rechtlichen Charakter und haben in ihrer praktischen Auswirkung zurzeit doch nur einen recht bedingten Wert, da ja für die Provinzialverbände keinerlei Verpflichtung zur Errichtung von Landesjugendämtern besteht.

Abschließend wäre nun noch einzugehen auf die Bestimmungen des § 13 Pr.A.G.. Falls die Provinzen Landesjugendämter errichten, sind in den Verwaltungsausschuß gemäß Abs. I Vertreter von Jugendämtern und Justizbehörden zu berufen. Wenn Friedeberg-Polligkeit[98]) auf dem Standpunkte steht, daß die Vorschrift des § 14 R.J.W.G., Vertreter der Jugendämter und Justizbehörden des Bezirkes zu berufen, zwingendes Recht sei, so steht hiermit im Widerspruch die Ansicht von Polligkeit-

95) Amtl. Begr., S. 40.
96) Vergl. Bericht des Ausschusses für Bevölkerungspolitik, S. 72 ff. u S. 97 f.
97) Vergl. Pr. Ausführungsanweisung II B 1.
98) Friedeberg-Polligkeit, Anm. 2 zu § 14 R.J.W.G. a. Ende.

Blumenthal[99]), daß die Vorschriften des § 14 R.J.W.G. über die der landesrechtlichen Regelung vorbehaltene Zusammensetzung der Landesjugendämter keine bindende Kraft haben. Meine Ansicht geht dahin: Zwar ist nach § 14 R.J.W.G. die Regelung der Zusammensetzung des Landesjugendamts dem Landesrecht überlassen; es verbleibt aber bei der reichsrechtlichen Zwangsnorm, daß Vertreter von Jugendämtern und Justizbehörden im Landesjugendamt mitwirken müssen; diese Vertreter „sind" gemäß § 14 R.J.W.G. zu berufen. Daher war die Preußische Landesgesetzgebung garnicht in der Lage, eine andere als die im § 13 Abs. I Pr.A.G. gebrachte Bestimmung zu treffen. Ich habe bereits früher darauf hingewiesen, daß der Aufbau der Landesjugendämter sich im Interesse der notwendigen Einheitlichkeit nur im engsten Anschluß an den Aufbau der Jugendämter gestalten kann. Diesem Grundgedanken trägt auch der Inhalt des § 13 Abs. II—III Pr.A.G. Rechnung. Abs. II des § 13 besagt, daß die Vorschriften der §§ 4 und 10 Pr.AG. entsprechende Anwendung finden mit der Maßgabe, daß an Stelle des Regierungspräsidenten der Oberpräsident tritt, bei welchem im Falle eines ablehnenden Bescheides seitens des Landesjugendamts die Beteiligten Beschwerde erheben können (vgl. § 4 Abs. II Pr.A.G.). Auch bei der Errichtung des Landesjugendamts ist wie bei der des Jugendamts die Beteiligung von Sachverständigen auf dem Gebiete der Schule, der Heilkunde und der Gewerbeaufsicht sicherzustellen (vgl. § 5 Abs. I Nr. 1—3 Pr.A.G.: Der Kreisschulrat, der Kreismedizinalrat und der Gewerberat sind zur Teilnahme an den Sitzungen des Jugendamts berechtigt). Wie für den Aufbau des Jugendamts im letzten Grunde die Satzung des Selbstverwaltungskörpers maßgebend ist (vgl. § 9 Abs. I R.J.W.G. und § 3 Pr.A.G.), so sind für den Aufbau der Landesjugendämter im letzten Grunde gemäß § 13 Abs. III Pr.A.G. die Gemeindeverfassungsrechte maßgebend; in Preußen also für die Landesjugendämter die Bestimmungen über die Provinzialkommissionen[100]) in der östlichen Provinzialordnung (die östliche Provinzialordnung ist mit einigen Abänderungen gleichfalls eingeführt in Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen, Rheinprovinz und Schleswig-Holstein)[101]). Damit seien die Ausführungen über den Aufbau der Landesjugendämter abgeschlossen.

C. Das Reichsjugendamt.

1. Die Frage der Notwendigkeit eines Reichsjugendamts.

So groß die von allen Stellen anerkannte Notwendigkeit zur Schaffung von Landesjugendämtern ist, so sehr gehen die Meinungen auseinander in der Frage, wie weit es erforderlich ist, an die Spitze der einheitlichen Organisation der Jugendwohlfahrtsbehörden ein Reichsjugendamt zu setzen. Die Frage der Schaffung eines Reichsjugendamtes war lebhaft umstritten. Von der Sachverständigenkommission wurde ein Reichsjugendamt in der Form einer nachgeordneten Reichsbehörde

99) Polligkeit-Blumenthal, Anm. 1 zu § 13 Pr.A.G. a. Anfang.
100) Vergl. § 99 der östlichen Provinzialordnung.
101) Vergl. Stier-Somlo, Anm. 2 zum Titel der Provinzialordnung.

allgemein abgelehnt; der Gedanke, als leitende Reichsstelle einen Reichsjugendrat zu bilden, fand in der Sachverständigenkommission eine erhebliche Mehrheit[102]). Gegen die Bildung eines Reichsjugendamts, als einer eigenen Reichszentralbehörde, erhob auch der Reichsrat Widerspruch mit der Begründung, daß keinesfalls eine Erweiterung der Behördenorganisation erfolgen dürfe und weiter, daß mit der Errichtung eines besonderen Reichsjugendamts ein zu weit gehender Zentralismus herbeigeführt werde, der doch gerade dem Gedanken des R.J.W.G., als eines Rahmengesetzes, widerspreche. Auch Hartmann schreibt in seinem Leitfaden, daß von der Tätigkeit des Reichsjugendamtes erwartet werden muß, daß eine zentralistisch-bürokratische Arbeit unbedingt vermieden wird[103]).

2. Die Lösung dieser Frage durch die Verordnung.

Die Verordnung über das Inkrafttreten des R.J.W.G. hat nun bestimmt, daß die §§ 16 und 17 R.J.W.G. nicht in Kraft treten[104]). Von den reichsrechtlichen Bestimmungen über das Reichsjugendamt bleibt also lediglich der § 15 R.J.W.G. Diese Bestimmung der Verordnung wurde von den berufensten Kreisen lebhaft begrüßt. Goeze[105]) bezeichnet die durch die Verordnung getroffene Bestimmung über das Nichtinkrafttreten der §§ 16 und 17 R.J.W.G. als „eine Lösung, die wohl ungeteilten Beifall finden müßte". Es ist keinesfalls notwendig, daß eine Reichsstelle für Fragen der Jugendwohlfahrt geschaffen wird; es genügt durchaus die Vorschrift des § 15 R.J.W.G., wonach die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrates Ausführungsvorschriften erlassen kann; als Begründung hierfür wäre darauf hinzuweisen, daß es auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt, wo in erster Linie die Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden, Provinzen und Ländern den entscheidenden Ausschlag geben, vollkommen unangebracht wäre, jetzt Bestimmungen zu erlassen, die für das ganze Reich bindende Kraft haben sollen; solche Bestimmungen wären, zum mindesten in ihren praktischen Auswirkungen, durchaus verfehlt. Aus diesen Darlegungen erhellt, daß allein § 15 R.J.W.G. einen praktischen Sinn hat, und auch dies nur in beschränktem Umfange. Bei dieser Sachlage erscheint es daher nicht geboten, auf die durch die Verordnung außer Kraft gesetzten §§ 16 und 17 R.J.W.G. einzugehen, um so mehr als zu hoffen steht, daß diese Paragraphen bei Aufhebung der Verordnung nicht mehr in Kraft treten.

Mit Bezug auf § 15 R.J.W.G., der die Frage des Erlasses von reichsrechtlichen Ausführungsvorschriften zum Inhalte hat, ist zu sagen, daß dieser fußt auf Art. 77 der Reichsverfassung, wonach die Reichsregierung die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu erlassen hat. Wenn Blaum[106]) in Bezug auf § 15 R.J.W.G. den dringenden Wunsch ausspricht, daß von derartigen

---

102) Denkschrift der Sachverständigenkommission, S. 19.
103) Hartmann, S. 14 Abschnitt II a. Ende.
104) Vergl. Verordnung Art. I Abs. II Nr. 2 S. 2.
105) Goeze, Vorbem. zu Abschnitt II R.J.W.G., S. 29 Abs. III a. Ende.
106) Blaum, Anm. 1 S. 3 zu § 15 R.J.W.G.

Ausführungsvorschriften nur in sparsamster Weise und nur Gebrauch gemacht wird, wo es unbedingt notwendig ist, eine gleichmäßige Erfüllung der Aufgaben der Jugendämter im ganzen Reiche eintreten zu lassen, so wird man sich diesem Gedanken ohne Einschränkung anschließen müssen. Die jugendfürsorgerischen Fragen und die sich daraus ergebenden Aufgaben sind in den einzelnen Teilen des Reiches wirklich zu verschieden gelagert. Ich glaube, mit den Ausführungen über das Reichsjugendamt, dessen Errichtung doch nur einen recht bedingten Wert hat, hiermit abschließen zu können.

D. Das Beschwerderecht des § 18 des R.J.W.G.

1. Die Regelung ist dem Landesrecht überlassen.

Um nun einen gewissen Abschluß in den bisherigen formell-rechtlichen Darlegungen über den Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden herbeizuführen, will ich noch auf die das Beschwerderecht regelnden Bestimmungen des § 18 R.J.W.G. eingehen. Abs. I dieses Paragraphen besagt zunächst, daß das Beschwerderecht gegen Entscheidungen des Jugendamts und des Landesjugendamts sich nach Landesrecht regelt; auch hier spiegelt sich deutlich der Charakter des Reichsrahmengesetzes wider.

Das Pr.A.G. hat nun durch die §§ 15—17 die Rechtsmittelfrage in eingehender Weise geregelt. Nach § 15 Pr.A.G. ist zunächst gegen die Entscheidungen der Jugendämter bzw. der Stellen, welche kraft Übertragung jugendamtliche Aufgaben erfüllen, in den unter § 15 Abs. I Nr. 1 und 2 Pr.A.G. aufgeführten Fällen — mit Rücksicht auf die umfassende und klare Aufzählung erübrigt sich ein weiteres Eingehen hierauf — der Einspruch gegeben, welcher gemäß Abs. II bei derjenigen Stelle einzulegen ist, welche die Entscheidung erlassen hat, also, im verwaltungsrechtlichen Sinne, bei dem iudex a quo. Über die im Abs. I gebrauchten Begriffe „Entscheidung" und „Einspruch" ist zu sagen: Nicht wesentlich für eine „Entscheidung" ist ein formeller Beschluß; es genügt eine schriftliche Verfügung, in welcher zu einem Gesuch oder einem Antrage in bestimmter Weise seitens des Jugendamts Stellung genommen wird. Der „Einspruch" ist im eigentlichen Sinne kein Rechtsmittel, sondern ein Rechtsbehelf; durch den Einspruch soll die Stelle, welche eine Entscheidung erlassen hat, dazu veranlaßt werden, noch einmal den Sachverhalt nachzuprüfen[107]).

Auf den Einspruch hin hat nun der Vorstand des Selbstverwaltungskörpers in Form eines Beschlusses zu entscheiden. Gegen diesen Beschluß ist dann innerhalb einer zweiwöchigen Frist gemäß § 16 Abs. I Pr.A.G. die Beschwerde an die Kommunalaufsichtsbehörde und in den Fällen des § 15 Nr. 1 Pr.A.G. wahlweise die Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegeben. In den Fällen des § 15 Nr. 2 Pr.A.G. — Aufnahme und Beaufsichtigung von Pflegekindern — ist das Verwaltungsstreitverfahren unzulässig, weil es sich hier wohl um meist bedeutungslose Fragen einer bloßen Zweckmäßigkeit im Einzelfalle handeln dürfte[108]). Die Bestim-

107) Vergl. Näheres: Polligkeit-Blumenthal, Anm. 1 u 4 zu § 15 Pr.A G.
108) Vergl. Polligkeit-Blumenthal, Anm. 2 zu § 16 Pr.A.G. a. Ende.

mungen des § 16 Pr.A.G. entsprechen genau den formellen verwaltungsrechtlichen Vorschriften in Preußen, sowohl hinsichtlich der zweiwöchigen Beschwerdefrist, als auch hinsichtlich der Wahl zwischen Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsklage, als auch hinsichtlich des Hinweises auf die Art der möglichen Rechtsmittel.

2. Die Rechtsbeschwerde an das Reichsverwaltungsgericht.

Nach dem Landesverwaltungsgesetz ist im Verwaltungsstreitverfahren die sog. Verwaltungsschlußklage beim Oberverwaltungsgericht gegeben. Eine entsprechende Regelung konnte das Pr.A.G. im § 17 nicht treffen mit Rücksicht auf § 18 Abs. II R.J.W.G. Nach § 18 Abs. II R.J.W.G. entscheidet bei Rechtsbeschwerden aus dem R.J.W.G. im letzten Rechtszuge das Reichsverwaltungsgericht; an Stelle des noch nicht errichteten Reichsverwaltungsgerichts ist nach Art. 9 E.G. R.J.W.G. das Reichsgericht zuständig.

Die Bestimmungen über die Rechtsbeschwerde haben eine große Ähnlichkeit mit den Bestimmungen über die weitere Beschwerde in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Die Rechtsbeschwerde und die weitere Beschwerde sind beide, zivilprozessual ausgedrückt, revisionsähnlich, d. h. sie können nicht auf neue Tatsachen und Beweise, sondern nur auf eine Rechtsverletzung gestützt werden. Der zweite gemeinsame Gesichtspunkt: Die weitere Beschwerde geht im Interesse einer einheitlichen Rechtsprechung auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit in Preußen an das Kammergericht; die Rechtsbeschwerde des § 18 Abs. II geht im Interesse einer einheitlichen Rechtsprechung auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt im Reich an das Reichsverwaltungsgericht bzw. Reichsgericht. Diese Ähnlichkeit wird verständlich, wenn man bedenkt, daß das Preußische freiwillige Gerichtsbarkeitsgesetz Fragen der freiwilligen Gerichtsbarkeit regelt, und das R.J.W.G. Fragen der Jugendwohlfahrt, also im letzten Sinne gleichfalls solche der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

V. Die Verordnung über das Inkrafttreten des R.J.W.G.

Bevor das R.J.W.G. in Kraft trat — der Termin hierfür ist nach Art. 1 E.G. R.J.W.G. auf den 1. IV. 24 festgesetzt worden —, ist am 14. II. 24 eine Reichsverordnung über das Inkrafttreten des R.J.W.G. ergangen. Man hat in Fachkreisen m. E. nicht ganz mit Unrecht gesagt, daß diese Verordnung besser die Überschrift getragen hätte: „Verordnung über das teilweise Nichtinkrafttreten des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt.“ Ich wies bereits früher darauf hin, daß diese Verordnung erlassen worden ist auf Grund des Ermächtigungsgesetzes „im Hinblick auf die Not von Volk und Reich“. Allein aus diesem Gesichtspunkte heraus wird diese Notverordnung verständlich.

A. Grund und Zweck der Verordnung.

Die finanzielle Notlage des Reiches, der Länder und der Gemeinden ließ eine uneingeschränkte Durchführung der sich aus dem R.J.W.G.

ergebenden Aufgaben nicht zu. Es mußte daher ein Mittelweg gefunden werden. Auf der einen Seite durfte trotz der Finanznot die Durchführung des R.J.W.G. nicht in Frage gestellt werden; auf der anderen Seite mußten unbedingt die Ausgaben, welche den Selbstverwaltungskörpern, als den Trägern der Jugendwohlfahrtsbehörden, erwuchsen, eine Minderung erfahren. Diese beiden Ziele konnten nur dann erreicht werden, wenn die Verordnung in Hinsicht auf die ursprünglichen Bestimmungen des R.J.W.G. gewisse Einschränkungen und die Möglichkeit von Befreiungen vorsah. Dieses über die Gesichtspunkte, welche für den Erlaß der Verordnung maßgebend waren[109]).

B. Der Inhalt der Verordnung.

1. Befreiung von der Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern.

Da die Verordnung, wie ich bereits früher erwähnte, einen zeitlich beschränkten Charakter trägt (vgl. Art. 1 der Verordnung: „bis auf weiteres"), erscheint es nicht geboten, zu den praktischen Auswirkungen der Bestimmungen der Verordnung bis ins einzelne Stellung zu nehmen. Durch Art. 1 der Verordnung hat Art. 8 E.G.R.J.W.G. eine weitgehende Umgestaltung erfahren. Nach der ursprünglichen Fassung des Art. 8 E.G.R.J.W.G. hatte die Reichsregierung für die ersten drei Jahre nach dem Inkrafttreten des R.J.W.G. die Möglichkeit, auf Antrag Befreiung von der Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern in überwiegend ländlichen Bezirken zu erteilen. In dieser Hinsicht ist durch Art. 1 der Verordnung eine erhebliche Erweiterung zu verzeichnen. Alle diejenigen Bestimmungen, durch welche den Trägern der Jugendwohlfahrt neue Aufgaben auferlegt werden, oder durch welche sich eine wesentliche Erweiterung bereits bestehender Aufgaben ergeben, brauchen seitens des Reiches und der Länder nicht durchgeführt zu werden. Nach Art. 1 Nr. 1 der Verordnung ist die oberste Landesbehörde berechtigt, die Gemeinden von der Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern zu befreien. Die Gemeinden sind gleichfalls nicht verpflichtet, Jugendämter in Form der Eingliederung in bereits bestehende Wohlfahrtsämter oder entsprechende Einrichtungen zu errichten.

2. Übertragung jugendamtlicher Aufgaben an andere geeignete Stellen.

Zwingendes Recht ist lediglich, daß die jugendamtlichen Aufgaben einer Amtsstelle der Selbstverwaltung oder einer anderen geeigneten Amtsstelle übertragen werden, in welchem Falle dann eine auf die Jugendwohlfahrt hinweisende Zusatzbezeichnung zu führen ist. Soweit also die Gemeinden keine Jugendämter nach § 9 R.J.W.G. errichten, auch keine Eingliederung nach § 10 R.J.W.G. vornehmen, müssen die Jugendwohlfahrtsaufgaben von einer anderen Stelle erfüllt werden. Die Verordnung eröffnet hier zwei Möglichkeiten: 1. Die Übertragung jugendamtlicher Aufgaben an eine nach Maßgabe des Gemeindeverfassungsrechtes gebildete Amtsstelle; hier kommen vor allem die sog. Fürsorge-

---

[109]) Vergl. zu der Frage der Einwirkung der Verordnung auf das R.J.W.G. den Artikel „Die Überreste des R.J.W.G." in Juristische Wochenschrift 1925 Heft 4 S. 314.

stellen in Frage. Nach § 1 Abs. I der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht[110]) sind die in der Fürsorgepflichtverordnung aufgeführten Fürsorgeaufgaben von den Landesfürsorgeverbänden und den Bezirksfürsorgeverbänden zu erfüllen. Nach § 3 Abs. I der Reichsfürsorgepflichtverordnung ist es den Ländern überlassen, zu bestimmen, welche Behörden oder sonstigen Stellen die Aufgaben der Landes- und Bezirksfürsorgeverbände durchzuführen haben. Im § 2 der Preußischen Ausführungsverordnung zur Reichsfürsorgepflichtverordnung[111]) ist nun bestimmt, daß die Aufgaben der Landes- und Bezirksfürsorgeverbände von den durch die Gemeindeverfassungsgesetze bestimmten Organen der Gemeinden und Gemeindeverbände als Selbstverwaltungsangelegenheiten durchzuführen sind. Hieraus ergibt sich, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände Fürsorgestellen zu errichten haben. — Die zweite Möglichkeit: Die jugendamtlichen Aufgaben können auch an eine andere geeignete Amtsstelle übertragen werden. Hier kommen solche der Staatsverwaltung (z. B. Vormundschaftsgericht) oder solche der kommunalen Verwaltung (z. B. eine Stelle, die alle sozial-fürsorgerischen Fragen bearbeitet) in Betracht. Mit Rücksicht darauf, daß der Aufbau der Fürsorgestellen durch die Reichsfürsorgepflichtverordnung und die hierzu ergangene Preußische Ausführungsverordnung eine eingehende Regelung gefunden hat, dürfte es sich in den weitaus meisten Fällen als zweckmäßig erweisen, die jugendamtlichen Aufgaben einer solchen Fürsorgestelle zu übertragen. Bei den anderen „geeigneten" Amtsstellen bestände die Gefahr, daß die Fragen der Jugendwohlfahrt infolge Überlastung der betreffenden Stellen keine auch nur einigermaßen befriedigende Erledigung finden. Um aber in jedem Falle die Durchführung des großen Gedankens im R.J.W.G. hinsichtlich des engen Zusammenwirkens der öffentlichen und der privaten Jugendwohlfahrtspflege zu sichern, ist im Art. 1 Nr. 1 letzter Satz der Notverordnung die Bestimmung getroffen, daß den freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung die Mitwirkung im Sinne des § 9 Abs. II R.J.W.G. innerhalb *jeder* Amtsstelle zu gewährleisten ist.

In meinen Ausführungen über die Landesjugendämter und das Reichsjugendamt habe ich bereits in ausreichender Weise auf den Einfluß der Verordnung (vgl. Art. 1 Nr. 2) in der Frage der Errichtung von Landesjugendämtern und Reichsjugendamt hingewiesen. Zusammenfassend sei hierzu nochmals folgendes bemerkt: Mit Rücksicht auf die Notwendigkeit, in den Ländern eine gewisse Einheitlichkeit auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt herbeizuführen, ist die Schaffung von Landesjugendämtern ein unabweisbares Erfordernis, sobald die allgemeine Finanzlage dies nur irgendwie zuläßt. Nicht dagegen ist dieses von der Errichtung eines Reichsjugendamts zu sagen; hier dürfte es genügen, wenn ein Referent beim Reichsministerium des Innern die Jugendwohlfahrtsfragen bearbeitet, soweit diese für das Gebiet des ganzen Reiches von Bedeutung sind.

---

110) Verordnung über die Fürsorgepflicht v. 13. II. 24.

111) Pr. Ausführungsverordnung zur Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 17. IV. 24.

Es erscheint nicht notwendig, auf die Bestimmungen des Art. 1 Nr. 3—8 der Verordnung einzugehen, da diese in der Hauptsache einen materiell-rechtlichen Charakter tragen. — Aus dem Inhalt der Verordnung wäre dann noch als wichtig zu bemerken, daß der Abschnitt V des R.J.W.G. (die öffentliche Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger) bis auf § 55 R.J.W.G. aufgehoben wird; an seine Stelle ist § 1 Abs. I Nr. e Reichsfürsorgepflichtverordnung getreten. — Des ferneren wird auch § 78 R.J.W.G., der die Zuschußpflicht des Reiches gegenüber den Jugendwohlfahrtsbehörden regelt, aufgehoben; auch hier wieder die finanzielle Notlage des Reiches die Ursache.

VI. Rückblick und Ausblick.

Am Ende der Ausführungen über den Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden sei es erlaubt, noch einmal einen Rückblick auf das Dargelegte zu tun. Zwar ist durch die Verordnung vom 14. II. 24 die praktische Durchführung des R.J.W.G. in weitgehendem Maße durchlöchert worden. Auf dem 38. Deutschen Fürsorgetag in Frankfurt a. M. im März 1924 ist sogar ausgesprochen worden, daß das R.J.W.G. nur noch ein „Torso" sei[112]). Diese Charakterisierung des R.J.W.G. in der Fassung der Verordnung geht aber m. E. zu weit.

Ich betonte bereits früher, daß z. B. in Preußen eine sehr große Anzahl von Wohlfahrtsämtern sowohl in Stadt- wie auch in Landkreisen bestehen. Aus diesem Grunde wird es möglich sein, die jugendamtlichen Aufgaben diesen Wohlfahrtsämtern zu übertragen, und damit ist dem § 10 R.J.W.G. in seiner ursprünglichen Fassung Genüge getan. Für diese Eingliederung in ein bestehendes Wohlfahrtsamt haben sich von jeher berufene Fachvertreter eingesetzt, insbesondere Blaum, der von Anfang an für die Schaffung des kommunalen allgemeinen Wohlfahrtsamtes mit seinen Abteilungen für die einzelnen Sondergebiete eintrat[113]). Es sei aber an dieser Stelle nicht unterlassen, noch einmal auf die früheren diesbezüglichen Ausführungen hinzuweisen dahingehend, welche Gefahren sich aus der Eingliederung in ein bestehendes Wohlfahrtsamt ergeben können; jedoch erscheint es als die beste Zwischenlösung, wenn die jugendamtlichen Aufgaben an ein solches Wohlfahrtsamt übertragen werden. Bei der Zahl der in Preußen bestehenden Wohlfahrtsämter ist zu hoffen, daß die Übertragung an eine Fürsorgestelle oder gar an eine andere „geeignete" Amtsstelle (vgl. Art. 1 Nr. 1 der Verordnung) nur in den seltensten Fällen vorgenommen wird.

So kommt man bei näherer Betrachtung der Einwirkungen der Verordnung auf das R.J.W.G. zu folgendem Ergebnis: Die Selbstverwaltungskörper in Stadt, Kreis und Provinz, welche schon vor dem Inkrafttreten des R.J.W.G. auf dem Gebiete der Jugendfürsorge in

---

112) Vergl. Goeze, S. 13 a Ende.

113) Vergl. zu dieser Frage: Blaum, „Die Jugendwohlfahrt", 1921.
Vergl. ferner den Artikel „Wohlfahrtsämter" i. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. IV.

Gestalt von Wohlfahrtsämtern Vorbildliches geleistet haben, werden auf Grund der ihnen innewohnenden gesunden Auffassung fortfahren, diese Stellen auszubauen im engen Anschluß an die Bestimmungen des R.J.W.G. in seiner ursprünglichen Fassung.

Mögen alle diese Stellen in ihrer Arbeit die rechte Einstellung zu den im R.J.W.G. enthaltenen Fragen der Jugendwohlfahrt finden; mögen gleichfalls die zur Mitarbeit berufenen Vertreter der freien Liebestätigkeit, auch unter den veränderten Verhältnissen, tatkräftig wirken, damit der große Gedanke des R.J.W.G. — die Zusammenarbeit der öffentlichen und privaten Jugendfürsorge — verwirklicht werde; möge sich auch die deutsche Jugend — dieser Gesichtspunkt stehe nicht an letzter Stelle — der ihr allein gewidmeten Arbeit würdig erweisen und stets dessen eingedenk sein, wie hoch die Tatsache zu veranschlagen ist, daß in einer Zeit, in der die außen- und innenpolitischen Verhältnisse Deutschlands noch so ungeklärt waren, trotzdem diese großen sozialpolitischen Probleme eine gesetzliche Grundlage gefunden haben.

Wenn diese drei hier eben kurz zusammengefaßten Gedanken voll erkannt und durchgeführt werden, dann steht zu hoffen, daß das R.J.W.G. trotz der einschränkenden Bestimmungen der Notverordnung seine Wirkung nicht verfehlen wird.

Mögen alle Beteiligten sich immer die Bedeutung der großen Gedanken des R.J.W.G. vor Augen halten und sich in ihrer Arbeit stets leiten lassen von dem bei den heutigen Verhältnissen in Deutschland so inhaltsreichen Satz:

Deutschlands Jugend
Deutschlands Hoffnung
Deutschlands Zukunft!

Nachtrag

Die vorliegende Dissertation ist bereits im Jahre 1925 gefertigt worden, und zwar unter Zugrundelegung der bis zum Ende des Jahres 1925 ergangenen Gesetze und Verordnungen. Die Drucklegung unterblieb nur wegen der damit verbundenen erheblichen Kosten.

In der Folgezeit sind dann lediglich die Verordnung des Reichspräsidenten über Jugendwohlfahrt vom 4. November 1932 (RGBl. I, Seite 522) und die Verordnung des Reichspräsidenten über Fürsorgeerziehung vom 28. November 1932 (RGBl. I, Seite 531) erlassen worden. Der Inhalt beider Verordnungen gibt keinen Anlaß zu einer Änderung der bisherigen Darstellung; beide Verordnungen enthalten nichts, was den dargestellten „Aufbau der Jugendwohlfahrtsbehörden" beeinflußte. Sie befassen sich lediglich mit dem materiellen Recht der Fürsorgeerziehung. Zu erwähnen wäre, daß die Fassung des § 5 RJWG. (Amtshilfe) durch die Verordnung vom 4. 11. 1932 eine Erweiterung erfahren hat dahin, daß die Organe der Versicherungsträger zur Auskunfterteilung über alle das Beschäftigungsverhältnis des Minderjährigen und der zu seinem Unterhalt verpflichteten Personen betreffenden Tatsachen verpflichtet sind.

Auch seit dem Umbruch des Jahres 1933 hat das Jugendwohlfahrtsrecht noch keine Neugestaltung erfahren. Die auf den Randgebieten, insbesondere auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, erfolgten gesetzlichen Änderungen und Ergänzungen — Gesetz gegen Mißbräuche bei der Eheschließung und der Annahme an Kindesstatt vom 23. November 1933 (RGBl. I, Seite 979) — haben die Jugendrechtsordnung als solche unberührt gelassen. Hingewiesen sei aber hier auf die Worte Franks[1]): „Es kann daher zwar der alte Normenbestand formell in „Geltung" bleiben, sein Sinngehalt hat aber mit dem Sieg der neuen Wertordnung ohne weiteres, g. h. ohne Änderung des Gesetzesbuchstabens eine

[1]) Frank, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung, Zentralverlag der NSDAP, Verlag Franz Eher Nachfolger, G. m. b. H., München, 1935, Seite 1004

entscheidende Umgestaltung erfahren." In diesem Zusammenhange kann ich nur noch einmal mit verstärkter Betonung hinweisen auf den Inhalt der Schlußabsätze der Dissertation. Mögen alle Beteiligten recht klar erkennen, ein wie dankbares Gebiet das hier in Rede stehende ist, um nationalsozialistisches Ideengut in die Tat umzusetzen.

Lediglich der Erlaß der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I, Seite 49) und die hierzu ergangene erste Verordnung zur Durchführung der Deutschen Gemeindeordnung vom 22. März 1935 (RGBl. I, Seite 393) bieten Veranlassung, auf Bestimmungen hinzuweisen, die eine anderweitige Darstellung des Aufbaus der Jugendwohlfahrtsbehörden bedingen.

Die den Jugendämtern in den §§ 3 und 4 RJWG. zugewiesenen Aufgaben sind Auftragsangelegenheiten im Sinne des § 2 Abs. 3 DGO.[2]).

Die Bedeutung des § 9 RJWG. habe ich in der bisherigen Darstellung ausführlich behandelt. Aufbau und Verfahren der Jugendämter sind durch eine Satzung des zuständigen Selbstverwaltungskörpers zu regeln; hier schaltet sich folgerichtig § 3 Abs. 1 DGO. ein, wonach die Gemeinde ihre eigenen Angelegenheiten durch Satzungen regeln kann, soweit die Gesetze — hier § 9 Abs. 1 RJWG. — den Erlaß von Satzungen ausdrücklich gestatten. Diese Satzungen bedürfen nach § 3 Abs. 2 und 3 DGO. der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Bis zur endgültigen Behördengliederung im Zuge der Reichsreform verbleibt es bei den bisher nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden[3]).

Leiter der Gemeinde ist nach § 6 DGO. der Bürgermeister. Er führt nach § 32 DGO. die Verwaltung in voller und ausschließlicher Verantwortung. Der Bürgermeister wird von den Beigeordneten vertreten (§ 6 Abs. 1 Satz 2 DGO). In der Praxis wird sich nun die Durchführung des § 9 RJWG. unter Berücksichtigung der Deutschen Gemeindeordnung folgendermaßen gestalten: Der Bürgermeister als ausschließlicher Leiter der Gemeinde teilt einem Beigeordneten als Arbeitsgebiet das Jugendamt zu; dieser Beigeordnete vertritt dann insoweit den Bürgermeister (§ 35 Abs. 2 Satz 1 DGO.). Für bestimmte Verwaltungszweige können vom Bürgermeister Beiräte zur beratenden Mitwirkung bestellt werden, und zwar aus den Reihen der Gemeinderäte wie aus denen sachverständiger Bürger (§ 58 DGO.). Diese Beiräte haben die Aufgabe, den Bürgermeister und die Beigeordneten auf bestimmten Verwaltungsgebieten regelmäßig zu beraten; als bestimmtes Verwaltungsgebiet erwähnt die amtliche Begründung zu § 58 DGO. ausdrücklich das Wohlfahrtswesen.

Aus § 9 der ersten Durchführungsverordnung zur DGO. ergibt sich dann ferner, daß an die Stelle der bisherigen Gemeindevertretungen, Ausschüsse, Deputationen u. ä. oder des kollegialen Gemeindevorstandes der Bürgermeister tritt. Dies hat zur Folge, daß auch im Jugendamt mit der Bestellung des Beigeordneten, als des Vertreters des Bürgermeisters auf diesem Gebiet, der Führergrundsatz durchgeführt ist. Der

---

[2]) Küchenhoff-Berger, Deutsche Gemeindeordnung, Verlag W. de Gruyter und Co., Berlin, 1935, Anm. 15 zu § 2 DGO.

[3]) Küchenhoff-Berger, Anm. 2 zu § 107 DGO.

Beigeordnete ist aber nicht gehindert, außer den bereits oben erwähnten Beiräten die im § 9 Abs. 2 RJWG. genannten Personen zu berufen; diesen kann allerdings nur eine beratende Mitwirkung zugestanden werden; eine Stimmberechtigung, von der § 9 Abs. 2 RJWG. noch spricht, widerspräche dem Führergrundsatz. Daß in dieser Beziehung insbesondere die Berufung von solchen Personen in Frage kommt, die in der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt und in der Hitlerjugend oder in ähnlichen Organisationen tätig sind, bedarf angesichts des Wesens der heutigen Ordnung in den Gemeinden keiner besonderen Ausführungen.

§ 11 Abs. 2 der ersten Durchführungsverordnung zur DGO. bringt dann die für das in Frage stehende Gebiet nicht unwichtige Bestimmung, daß in der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit der Gemeinden zu einem Landkreis bis auf weiteres keine Änderung eintritt. Hiernach werden die Ausführungen der Dissertation betreffend den Aufbau der Kreisjugendämter zunächst nicht berührt.

Abschließend sei Folgendes bemerkt:

Gesetze oder Verordnungen, die den Inhalt der Arbeit in grundlegender Weise ändern, sind seit dem Jahre 1925 nicht ergangen. Alle auf dem großen Gebiete der Jugendwohlfahrt Tätigen mögen wirken im echt nationalsozialistischen Geiste. Hierbei liegt den Leitern der Jugendämter angesichts ihrer ausschließlichen Führerstellung auf diesem Gebiete eine besondere Verantwortung ob.

Stettin, im Dezember 1935.

Erich Arlt,
Gerichtsassessor.

Lebenslauf.

Am 2. August 1901 wurde ich in Fürstenwalde (Spree) geboren. Nach dem Besuch der Knabenmittelschule und des Gymnasiums meiner Heimatstadt bestand ich Ostern 1920 die Reifeprüfung. Vom Herbst 1920 bis ebenda 1923 studierte ich in Berlin Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, bezog anschließend die Universität Marburg und legte am 8. April 1925 vor dem Oberlandesgericht Kassel die erste juristische Prüfung ab. Am 7. Dezember 1925 fand die mündliche Doktorandenprüfung in der juristischen Fakultät der Universität Marburg statt. Den Referendarvorbereitungsdienst leistete ich bei den verschiedensten Gerichten des Kammergerichtsbezirks. Am 30. November 1931 bestand ich die große Staatsprüfung.

Die Verzögerung in der Drucklegung der Dissertation ist auf meine seit vielen Jahren bestehenden schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse zurückzuführen.

Zur Zeit Stettin, im Oktober 1935.

Erich Arlt,
Gerichtsassessor.